كتاب الأهرام الاقتصادى
١٤٣



صندوق النقد الدولى والإصلاح الإقتصادى فى الدول النامية: جوانب سياسية

• دراسة للاصلاح الاقتصادى فى غانا وشيلى ومصر

د. زينب عبد العظيم

العدد ١٤٣ـ أول ديسمبر ١٩٩٩ـ الثمن ٣ جنيهات

كتاب الأهرام الاقتصادى

يصدر شهريا عن مؤسسة الأهرام

رئيس مجلس الادارة

ابراهيم نافع

رئيس التحرير

عصام رفعت

سكرتير التحرير

شهيرة الرافعى

المدير الفنى

فائزة فهمى

الاشتراكات السنوية

- جمهورية مصر العربية ٣٦ جنيها
- الدول العربية واتحاد البريد العربى ٥٠ دولارا امريكيا
- الدول الاجنبية ٧٥ دولارا امريكيا

ترسل الاشتراكات بشيك أو حوالة بريدية باسم مؤسسة الأهرام
العنوان : مؤسسة الأهرام القاهرة شارع الجلاء

— تليفون : ٥٧٨٦٢٠٠ / ٥٧٨٦٣٠٠
— تلكس : ٩٢٠٠٢ ـ ٩٣٣٤٦
— فاكسيملى : ٥٧٨٦٠٢٣
— الرقم البريدى : ١١٥١١

مطابع الاهرام التجارية ـ قليوب ـ مصر

صندوق النقد الدولى والإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية:

جوانب سياسية

دراسة للإصلاح الاقتصادى فى غانا وشيلى ومصر

د. زينب عبد العظيم

العدد، قـ١٤٣ـأ ه ١، ديسمبر ١٩٩٩

مقدمة

تظل قضية صندوق النقد الدولى والإصلاح الاقتصادى في الدول النامية مجالا خصبا للدراسة والبحث بالرغم من كل الكتب التي صدرت حولها وتظل قضية خلافية بين كثير من الاقتصاديين حول تقييمها ونتائجها .

وفى مبادرة جديدة تتعاون سلسلة كتاب الاهرام الاقتصادى مع مركز دراسات وبحوث الدول النامية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، فتقدم هذا الشهر دراسة أعدتها الدكتورة زينب عبد العظيم حول الجوانب السياسية لتجربة صندوق النقد الدولى في الاصلاح الاقتصادى للدول النامية واتخذت فيها كلا من مصر وغانا وشيلى كنماذج للبحث والدراسة .

وقد ركزت الباحثة فيها على عدة نقاط أساسية قارنت فيها بين كل من التجارب الثلاث من اهمها الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج الاصلاح وعوامل الجذب والطرد في تنفيذ البرنامج كما قدمت الباحثة ايضا إطارا نظريا وافيا حول سياسات وبرامج صندوق النقد الدولى والأبعاد السياسية لعملية التكييف فى الدول النامية .

وكما ذكرنا في البداية .. تظل القضية موضوعا مثيرا للجدل والنقاش ... جانبة للباحثين والخبراء الاقتصاديين ..

وهذا الكتاب أحد أحدث الاجتهادات فيها ...

والله الموفق

رئيس التحرير

مقدمة الدراسة:

أبرز التطور فى اتجاهات دراسة العلاقات الدولية تبلور الرؤية العالمية للسياسات الدولية (فى مقابل الرؤية التقليدية) والتى تهتم فى أحد أبعادها بدراسة الفاعلين الدوليين من غير الدول. حيث تنطلق من حقيقة أن هناك قوى جديدة وفاعلين جدد لايتصف تأثيرهم بالهامشية أو الثانوية، ولكن يسببون تغيرات عميقة فى هيكل ومضمون السياسات الدولية، على نحو يبرز أزمة الدول القومية، ومن هنا كان تزايد الميل منذ السبعينيات إلى استخدام مصطلح السياسات العالمية «والسياسات عبر القومية» بدلا من السياسات الدولية. وهذان المصطلحان يجسدان بروز دور الفاعلين من غير الدول (المؤسسات المالية الدولية – الشركات متعددة الجنسية – المنظمات غير الحكومية... الخ) ويؤكدان على صور الاعتماد المتداخل المتزايد، كما يوجهان الاهتمام إلى التفاعل بين السياسات الداخلية والدولية ومدى تعرض المجتمعات لتأثير قوى خارجية نابعة من التفاعلات عبر القومية.

من ناحية أخرى تؤكد هذه الرؤية على بروز أهمية القوة الاقتصادية التى فرضت الاهتمام بالأبعاد الاقتصادية للسياسات الدولية المعاصرة وسياسات العلاقات الاقتصادية الدولية، ومن ثم برز الاهتمام بالموضوعات والقضايا الجديدة التى تفجرت على نحو يمثل تحدياً للمجتمع الدولى المعاصر مثل الانفجار السكانى، الغذاء العالمى، التجارة الدولية، المساعدات، الاصلاح الاقتصادى.. الخ وهكذا فقد أصبحت قضايا الاقتصاد السياسى الدولى تمثل محواً أساسياً فى محتوى السياسات الدولية منذ السبعينيات يستدعى فهمه ودراسته وتحليل ما يفتعل وراءه من ضغوط وقوى سياسية فى عالم الضعفاء والأقوياء حتى يتسنى فهم حقيقة ومصادر السياسات الدولية المعاصرة[١].

ولقد حظيت هذه القضايا خلال التسعينيات بدفعة جديدة فى إطار تحليلات عملية العولمة أو الكوكبة على صعيد الاقتصاد الرأسمالى العالمى، حيث أن هذه العملية تعنى – وفقاً لأحد تعريفاتها – التداخل الواضح لأمور الاقتصاد والسياسة والثقافة والسلوك، دون اعتداد يذكر بالحدود السياسية للدول ذات السيادة أو انتماء إلى وطن أو دولة معينة، ودون حاجة إلى إجراءات حكومية[٢].

فى ضوء ذلك تأتى أهمية دراسة دور صندوق النقد الدولى، باعتباره أحد أبرز الفاعلين المؤثرين بل أنه يشكل مع البنك الدولى ومنظمة التجارة العالمية القيادة المركزية للنظام الاقتصادى العالمى. وتهتم الدراسة بصفة خاصة بدور صندوق النقد الدولى فى دفع عملية التنمية فى الدول النامية من خلال سياسات الإصلاح الاقتصادى التى تصاغ وتطبق تحت وصايته ورقابته، وما تثيره هذه السياسات من أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية عديدة. وبذلك فهو يعد أحد موضوعات الاقتصاد السياسى الهامة، التى تحظى بقدر كبير من الاهتمام على كافة المستويات الدولية والحكومية والشعبية، وتثير فى الوقت نفسه جدالا واسع النطاق بشأن العديد من أبعادها المتعددة..

ويعود إنشاء صندوق النقد الدولى إلى مؤتمر بريتون وودز، الذى عقد عام ١٩٤٤، والذى يعد نقطة تحول فى العلاقات الاقتصادية الدولية حيث وضع الأساس للتعاون بين الدول لحل مشاكل النقد العالمية. فقد وافقت الدول الـ ٤٤ التى اشتركت فى هذا المؤتمر على إنشاء مؤسستين جديدتين متعددتى الأطراف وهما صندوق النقد الدولى ليتولى الرقابة على نظام نقدى دولى جديد وليعمل كمحفل لمناقشة وحل القضايا التى تؤثر على ذلك النظام، والبنك الدولى للإنشاء والتعمير ليتولى عمليات تعمير الدول التى مزقتها الحرب وتعزيز النمو الاقتصادى فى الدول النامية.

وقد هدف المؤسسون لصندوق النقد الدولى إلى حماية الاقتصاد العالمى من التعرض لانهيار مدمر يماثل الانهيار الذى حدث فى الثلاثينيات، وخلال ربع القرن الأول من وجوده تولى الصندوق الرقابة على «نظام سعر التعادل» الذى كان يستهدف كفالة استقرار الصرف ويقتضى من الدول المنتمية للصندوق أن تحدد قيمة عملتها على أساس الدولار الأمريكى أو الذهب. وأن تحصل على موافقة الصندوق قبل إقدامها على تغيير سعر التعادل بنسبة تزيد على ١٠٪. وعندما تم فى أوائل السبعينيات التخلى عن هذا النظام القائم على وضع أسعار محددة للصرف ولكنها قابلة للتعديل، واستعيض عنه بتعويم إسعار الصرف، تساءل كل من أصدقاء الصندوق ونقاده عما اذا كان سيظل له دور فى الوضع الجديد. غير أنه سرعان ما وجد الصندوق أن دوره يتسع نطاقه بدلا من أن ينكمش فى أعقاب نشوء الأزمة الاقتصادية العالمية.

فمع انهيار نظام سعر التعادل بات صندوق النقد الدولى مجبرا على التكيف مع بيئة تغيرت بشكل جذرى فقام بتعديل مواد اتفاق انشائه تعديلا شاملاً بغية تعديل اختصاصاته القانونية وحصل بموجب ولايته الجديدة على دور رقابى مكثف لا يمكنه من رصد السياسات المتعلقة بأسعار الصرف لدى الدول الأعضاء فحسب، بل يمكنه أيضا من رصد السياسات الاقتصادية الداخلية التى تؤثر على أسعار الصرف فى تلك الدول، وبدأ منذ ذلك الحين فى الاتجاه نحو الاهتمام المتزايد بمشكلات موازين المدفوعات التى تواجهها الدول النامية، وقام باستحداث أداة إقراض جديدة «تسهيل الصندوق"الممدد» لمواجهة الإحتياجات متوسطة الأجل لتلك الدول.

وهكذا بدأ الصندوق فى الاتجاه نحو الاهتمام بحاجات الدول النامية وأخذ يعطيها شيئاً فشيئا الأولوية فى برامج مساعداته، وقد ساعد على هذا التطور بروز العديد من الأحداث والتطورات المتتالية كان أهمها:

– الزيادات الحادة والمفاجئة فى أسعار النفط خلال السبعينيات، والتى أدت إلى حدوث اختلالات ضخمة فى المدفوعات الخارجية وبلوغ معدلات التضخم مستويات عالية غير مسبوقة، صاحبها معدلات بطالة عالية، وبروز احتمال حدوث عدم استقرار فى أسعار الصرف وخفض تنافسى فى قيمة العملات، وهو احتمال أعاد للأذهان الحالة المخيفة التى سادت فى عقد الثلاثينيات، ولمواجهة هذه التحديات استحدث الصندوق مرافق إقراض جديدة إضافية.

– أزمة الديون فى الثمانينيات، والتى وجدت معها العديد من الدول المدينة نفسها عاجزة عن خدمة ديونها الخارجية. وشكلت هذه الأزمة تهديداً خطيراً للنظام المصرفى والمالى الدولى، ولعب صندوق النقد الدولى الدور الرئيسى للتوصل إلى حلول لهذه الأزمة. فقد استجاب للأزمة بالعمل مع الأطراف المعنية وقام بتوجيه العديد من الدول فى مجال تصميم وتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى وأتاح لها الموارد المالية من خلال استحداث العديد من التسهيلات متوسطة الأجل، وعمل مع الدائنين والمدينين من أجل إعادة جدولة سداد الديون. ومنذ ذلك الحين انتقل الصندوق إلى مرحلة رسم السياسات

والتوجهات وفرض القواعد والإجراءات سواء بالنسبة للسياسة الاقتصادية الداخلية أو الخارجية.

وخلال التسعينيات أخذ صندوق النقد الدولى يطوع عملياته وفقا للتغيرات الحديثة فى البنية الدولية ألا وهى تفكك الاتحاد السوفيتى السابق والمحاولات التى تقوم بها الدول التى نشأت نتيجة هذا التفكك من أجل تحقيق عملية الانتقال الصعب إلى اقتصاد السوق. وقد عهدت مجموعة السبع الصناعية إلى الصندوق مهمة مساعدة تلك الدول على الاضطلاع بتدابير لتحقيق استقرار وإصلاح النظم الاقتصادية لديها وتعهد الصندوق بتوجيه مبالغ كبيرة من مساعداته المالية إلى تلك الدول. وفى عام ١٩٩٣ أنشأ صندوق النقد الدولى تسهيل التحول الشامل المؤقت لتوفير التمويل لدول الاتحاد السوفيتى السابق لدى قيامها بتحويل اقتصاداتها المخططة مركزيا إلى نظم قائمة على أساس السوق.

كذلك فإنه مع حدوث الأزمة المالية الآسيوية اتجه صندوق النقد الدولى إلى لعب دور أساسى لمواجهة هذه الأزمة، وتمثل أسلوب الصندوق فى هذه الشأن فى تقديم العون المالى السخى لمساعدة هذه الدول على تسوية مديونيتها الخارجية، بشرط تعهدها باتخاذ مجموعة من الإجراءات الانكماشية التى تشمل رفع سعر الفائدة وتحقيق فائض فى الموازنة العامة بجانب إحكام الرقابة على الجهاز المالى وإلغاء جميع القيود على نفاذ رأس المال الأجنبى إلى هذه الدول وفى حين تساند الولايات المتحدة صندوق النقد الدولى فى برنامجه لهذه الدول، إلا أن الكثير من الاقتصاديين يحذرون من الإجراءات التى ينطوى عليها برنامج الصندوق باعتبار أنها سوف تؤدى إلى تدهور الأمور بصورة أكبر مما هى عليه الآن، وأن المقصود بها فى النهاية هو حماية الدائنين الأساسيين والمؤسسات المقرضة الغربية من خلال توفير الامكانات التى تكفل استرداد أموال المؤسسات المالية الدائنة وحمايتها من الانهيار الذى من شأنه تهديد النظام المالى الغربى.

وهكذا فقد شهد صندوق النقد الدولى على مدى العقود الخمسة منذ إنشائه وحتى الآن تطورا كبيرا فى دوره واهتماماته وسياساته، وذلك مسايرة منه للتطورات والتحولات السياسية والاقتصادية الدولية المختلفة.

وينصب اهتمام الدراسة على بحث دور صندوق النقد الدولى فى الدول النامية من منظور يحلل الاقتصاد السياسى للإصلاح الاقتصادى وسياسات التكييف الاقتصادى Politics of economic reform فلقد اتجه العديد من الدول النامية تحت ضغط المصاعب الاقتصادية العديدة نحو صندوق النقد الدولى وأقر الكثير منها برامج الإصلاح الاقتصادى التى أوصى بها صندوق النقد الدولى. وتعرضت السياسة الاقتصادية للصندوق بالشروط الصارمة التى يفرضها إلى كثير من النقد خاصة من جانب الدول النامية التى عانى الكثير منها من الإنهاك الذى سببته تدابير الاصلاح، وأصبح الصندوق هدفا لحملة قوية عليه بسبب هذه التدابير. واعتبرت مشروطية الصندوق التى تقتضى أن تنتهج الدول سياسات اقتصادية معينة عند استخدام موارده فى حل مشاكل موازين المدفوعات مسئولة عن زيادة تدهور مستويات المعيشة وتفاقم الأوضاع الاقتصادية سوءا.

وقد أعطت الأزمة المكسيكية فى بداية عام ١٩٩٥ دفعة أكبر للجدال بشأن دور الصندوق فى الدول النامية، ففى حين رأى البعض الأزمة باعتبارها دليلا اضافيا على مثالب مشروطية الصندوق، رآها آخرون مبرراً لزيادة القدرة الإقراضية للصندوق، ولكن كان هناك ايضا من رآها مبرراً لترك أسواق المال الخاصة والحكومات تعمل اعتماداً على ذاتها دون تدخل من أى وكالة خارجية.

وعلى الرغم من جدية وصحة الكثير من النقد الموجه للصندوق إلا أنه لا يعتمد، فى النهاية، برامج بديلة مترابطة تتسم بالعقلانية الاقتصادية التى تميز برامج الصندوق، لذا تظل البدائل المقدمة بدائل ناقصة فى ظل النظام الرأسمالى وهيمنة عقلانية برامج الصندوق ضمن إطاره.

وفى ضوء ذلك، ظلت فلسفة الصندوق العامة تقضى بأنه اذا كان للدول النامية رغبة فى أن تتطور فلابد لها من تبنى نمط مرجعى يرتكز على التنمية المنفتحة على العالم الخارجى والاندماج التدريجى لاقتصادياتها فى الاقتصاد العالمى.

وعلى المستوى التطبيقى فإنه وجدت العديد من الحالات التى شهدت فشلا واضحا فى تحقيق الإصلاح الاقتصادى تحت وصاية صندوق النقد الدولى (البرازيل - المكسيك - الأرجنتين - زامبيا... الخ) وهو ما يعترف به الصندوق نفسه ففى عام ١٩٩٤

وبمناسبة مرور خمسين عاما على إنشائه اقترحت لجنة بريتون وودز برئاسة Paul Volcker أن التورط المستمر للصندووق فى الدول النامية كان فى اتجاهات عديدة غير موفق وفى غير محله.

ولكن من ناحية أخرى فقد وجدت أيضا حالات - وإن كانت محدودة - شهدت نجاح الدول النامية وفقا لمعايير الصندوق فى بلوغ أهداف البرامج الموضوعة، واستطاعت أن تستأنف النمو الاقتصادى (شيلى - غانا - تركيا - الفلبين - الأكوادور... إلخ) ولعل ذلك يبرز أهمية دور الأوضاع الداخلية فى تحديد النتائج التى يمكن أن تفضى اليها تجارب الإصلاح المختلفة. ومن هذا المنطلق يصبح من المفيد فهم الاقتصاد السياسى للدول التى تطبق برامج الصندوق (الدوافع للإصلاح - طبيعة النظام السياسى القائم بالإصلاح - القوى المعارضة والمؤيده للإصلاح - الدعم الخارجى الذى يتلقاه النظام القائم بالإصلاح ... إلخ)، حيث أن عملية الإصلاح الاقتصادى ليست قضية اقتصادية فحسب، وانما قضية ذات أبعاد سياسية واجتماعية خطيرة ومؤثرة من حيث قدرتها على تسهيل أو عرقلة تطبيق تلك البرامج والوصول إلى أهدافها.

ومن المتصور أن تسهم دراسات الحالة فى فهم أكثر عمقا لعملية الإصلاح الاقتصادى والجوانب السياسية والاجتماعية المختلفة التى تتصل بها وتؤثر فيها بقدر ما تتأثر بها. ولقد اختارت الدراسة أن تتناول بالتحليل تجربتين من أكثر التجارب نجاحا فى مجال الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى - وفقا لمعايير صندوق النقد الدولى- وهما تجربتى شيلى فى أمريكا اللاتينية وغانا فى أفريقيا، إلى جانب التجربة المصرية التى تعد أيضا من بين التجارب الحديثة الواعدة التى قطعت شوطا موفقا على طريق الإصلاح الاقتصادى حتى الآن.

ويعود هذا الاختيار إلى الرغبة فى الوصول بقدر من الأمان إلى مجموعة من النتائج والتعميمات حول أهم أبعادعملية الإصلاح الاقتصادى فى إطار التجارب التى شهدت نجاحا لهذه العملية. ويتطلب الأمر من ناحية أخرى إجراء دراسات أخرى تتناول بالتحليل التجارب الفاشلة فى الإصلاح الاقتصادى، يمكن من خلالها أيضا التوصل إلى بعض التعميمات، الأمر الذى يمكن معه فى النهاية القيام بتحديد معنى وأسباب ونتائج النجاح

والفشل – استنادا إلى تحليل علمى وموضوعى دقيق. ومن ثم فإن هذه الدراسة تعد خطوة على الطريق للوصول إلى هذا الهدف.

وبناء على ذلك، وفى إطار الهدف المشار إليه، تتحدد المشكلة البحثية للدراسة فى الآتى :

مامدى ومعنى النجاح الذى تحقق فى إطار تجارب الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية؟ وما هى العوامل التى ساعدت على بلوغه؟ وماهى التحديات التى واجهته؟.

وفى هذا الإطار، يمكن طرح عدد من الأسئلة البحثية الفرعية والتى تنصب على دراسات الحالات الثلاث موضع الدراسة، وذلك على النحو التالى :

– هل النجاح الذى حققته شيلى وغانا وكذلك مصر هو نجاح فى تحقيق التنمية بالمفهوم الشامل لها؟ أم أنه مجرد نجاح فى تحقيق معدلات أكثر ارتفاعا للنمو الاقتصادى، وجدير بالذكر أن ما تعنيه الدراسة بالتنمية الشاملة هو أنها عملية تحول متعدد الأبعاد يمس الهياكل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بحيث يقترن النمو الاقتصادى بارتفاع مستويات التعليم والصحة والرفاهية عموما بين المواطنين وأيضا بظهور دولة قوية تتمتع بالفاعلية إلى جانب المجتمع المدنى، وبحيث تحظى بالقبول من جانب أغلبية المواطنين ولا تعتمد على القهر أساسا لإنقاذ سياساتها.

– هل النجاح الذى تحقق كان مطلقا أم صاحبه تضحيات أساسية على المستوى الاجتماعى؟ وبعبارة أخرى ما هى التكاليف الاجتماعية التى صاحبت النجاح الذى تحقق على المستوى الاقتصادى؟

– ما هو الإطار السياسى الملائم لإنجاح الإصلاح الاقتصادى؟ أى ما هى طبيعة النظام السياسى الذى يمكن فى اطاره إن تنفذ سياسات الإصلاح الاقتصادى بنجاح؟ وماهو الثمن السياسى الذى يدفعه المواطن العادى فى سبيل بلوغ هذا النجاح؟

– ما هو حجم التأييد أو المعارضة الذى صادفته تلك السياسات الإصلاحية؟ وما هى أهم الفئات المؤيده والمعارضة؟ وما هو وزنها النسبى فى التأثير على مسار العملية الإصلاحية؟

– ثم ما هى الخبرات الأساسية التى يمكن استخلاصها لتكون متاحة أمام مصر تستفيد منها خلال استكمالها لعملية الإصلاح والتكيف؟.

وللإجابة على هذه الأسئلة، فإن الدراسة سوف تنقسم على النحو التالى:

١- الفصل الأول: ويتناول صندوق النقد الدولى وعملية الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية، ويثير هذا الفصل عدداً من القضايا النظرية الهامة فى مجال دراسة الاقتصاد السياسى للإصلاح الاقتصادى وسياسات التكيف الاقتصادى. وعلى ضوء هذا التناول تطرح الدراسة فى نهاية الفصل النظرى ثلاثة أسئلة تمثل محاور التحليل الأساسية فى الأجزاء التطبيقية التالية، وتتعلق بدوافع عملية الاصلاح، ونتائجها، والعوامل المؤثرة التى أحاطت بتلك العملية، وحددت نتائجها.

٢- الفصل الثانى: يتناول الإصلاح الاقتصادى فى غانا.

٣- الفصل الثالث: يتناول الإصلاح الاقتصادى فى شيلى.

٤- الفصل الرابع: يتناول الإصلاح الاقتصادى فى مصر فى التسعينيات.

وجدير بالذكر أن تحليل عملية الإصلاح الاقتصادى فى الدول الثلاث سوف تتم من خلال دراسة أربع نقاط تمثل حلقات الربط والمقارنة فى التحليل عبر الفصول الثلاثة، وهى كالآتى:

أ- البيئة الاقتصادية – السياسية: دوافع الإصلاح الاقتصادى.

ب- برنامج الإصلاح الاقتصادى.

ج- نتائج الإصلاح الاقتصادى: الآثار الاقتصادية والاجتماعية.

د- عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى وتعنى بها الدراسة تلك العوامل التى ساعدت (عوامل جذب) أو أعاقت (عوامل طرد) النظم القائمة بعملية الإصلاح فى إنجازها لهذه المهمة.

٥- وأخيراً يأتى الفصل الختامى ليلخص أهم النتائج التى انتهت إليها الدراسة على المستوى التطبيقى من خلال عملية مقارنة لدراسات الحالة الثلاث ثم يخلص فى النهاية إلى عدد من التوصيات بشأن عملية الإصلاح والتنمية فى مصر.

الفصل الأول

صندوق النقد الدولى
وعملية الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية
إطار نظرى

مقدمة :

لم يكن ضمن أهداف صندوق النقد الدولى عند إنشائه القيام بأى دور إنمائى لدفع عملية التنمية فى الدول النامية، بل إن تلك الدول لم تكن فى ذلك الوقت فى وضع يسمح لها بالمشاركة أصلا فى صياغة أهدافه. ولكن مع تطور الأحداث على مدى العقود الثلاثة التالية، وخلال الثمانينيات تحول الصندوق إلى مؤسسة ذات اهتمامات إنمائية ودخل مجال تمويل التنمية من خلال التسهيلات الجديدة التى أنشأها، والتى أصبحت متاحة للدول التى تقبل تطبيق السياسات التى يضعها لتحقيق التثبيت والتكيف الهيكلى وهى السياسات التى تستند فى الواقع إلى المنطق الاقتصادى النيوكلاسيكى.

ولقد ثار جدال واسع النطاق حول تأثير تلك السياسات على الدول التى قامت بتطبيقها. هذا الجدال ضم أطرافا عديدة، وتعلق بعدد من القضايا، ولم ينتهى الى دليل حاسم بشأن تأثير هذه السياسات.

وقد اقترح البعض، أن المدى الذى يمتد إليه تطبيق تلك السياسات، ومدى النجاح فى تطبيقها إنما يعتمد فى الواقع على العديد من الجوانب السياسية داخل الدول المعنية، وإن الإلمام بهذه السياسات من شأنه أن يساعد فى الوصول إلى نتائج اكثر دقة بشأن تأثير تلك السياسات وتفسير ذلك التأثير.

وبناء على ذلك فإن هذا الفصل سيهتم بتناول هذه القضايا المختلفة من خلال التركيز على ثلاث نقاط مترابطة على النحو التالى.

(١) دور صندوق النقد الدولى وتطوره بالنسبة للدول النامية، والفلسفة التى يستند إليها هذا الدور.

(٢) الجدال الدائر حول سياسات التكيف وتأثيراتها على الدول النامية التى تضطلع بها.

(٣) الجوانب والأبعاد السياسية لعملية التكيف فى الدول النامية.

أولاً: الدور الإنمائى لصندوق النقد الدولى :
التطور والأيديولوجية

إن دراسة وتقييم دور صندوق النقد الدولى كقوة دافعة للتنمية فى الدول النامية يتطلب فى البداية إلقاء الضوء على طبيعة الدور الذى أنيط بالصندوق القيام به منذ إنشائه، وكيف تطور هذا الدور وألحقت به عناصر إنمائية معينة نتيجة التطورات الاقتصادية - السياسية الدولية، الأمر الذى غير إلى حد كبير من طبيعة هذا الدور، وأضاف اليه أبعادا هامة بالنسبة لعملية التنمية ومشكلاتها فى الدول النامية.

أيضا من المهم التعرف على الأسس الأيديولوجية التى يستند إليها الصندوق فى عمله، والفلسفة التى ينطلق منها لأداء وظائفه، وذلك لتبين الحدود التى لا يمكن تخطيها فى تعامله مع الدول النامية ومشكلاتها الإنمائية.

١- تطور البعد الانمائى لدور الصندوق فى الدول النامية:

مّثل إنشاء صندوق النقد الدولى استجابة واقعية للمشكلات النقدية الدولية المدركة خلال الثلاثينيات، وحتميات إعادة البناء الاقتصادى بعد الحرب. فقد ساد الاعتقاد بأن بروز القومية الاقتصادية، والتخفيضات المتنافسة لقيمة العملة، وغياب التعاون الاقتصادى الدولى قد ساهم فى إحداث الأزمة والاضطراب الاقتصادى وعدم الاستقرار السياسى، وهى الأمور التى قادت فى النهاية الى الحرب العالمية. ومن ثم فقد كان هدف مهندسى بريتون وودز هو إقامة نظام اقتصادى دولى يمنع حدوث انهيار اقتصادى سياسى آخر.

فى ضوء ذلك تحدد الهدف الأساسى من انشاء صندوق النقد الدولى حينذاك فى مساعدة أعضائه فى حل مشكلات موازين المدفوعات من خلال تقديم سيولة ملائمة وكافية لضمان ألا تلجأ الدول التى تمر بمشكلات قصيرة المدى فى موازين مدفوعاتها الى اجراءات قومية (فرض قيود على التجارة- تخفيض الواردات) ، وذلك فى ظل نظام أسعار الصرف الثابتة، وهو ما سيؤدى بدوره إلى التوسع بشكل منظم فى التجارة الدولية.

لقد انشىء الصندوق إذن كمؤسسة دولية لمراقبة وتشجيع نظام دولى نقدى مستقر، ومفتوح ولقد كانت الرقابة على أسعار الصرف والإشراف على موازين المدفوعات مؤشرا على التحرك بعيدا عن السيطرة القومية المنفردة على السياسة الاقتصادية وقبول درجة من التدخل الدولى فى الاقتصاديات القومية(١).

وقد صيغت أغراض وأهداف صندوق النقد الدولى فى فقرة «أ» من الوثيقة المؤسسة للصندوق على النحو التالى(٢):

(١) تشجيع التعاون النقدى الدولى عن طريق جهاز دائم يهىء آلية تشاور وتعاون فيما يتعلق بالقضايا النقدية الدولية.

(٢) تسهيل التوسع والنمو المتوازنين فى التجارة الدولية، والمساهمة بموجب ذلك فى ايجاد- والمحافظة على- مستويات مرتفعة من التشغيل والدخل الحقيقى وتنمية الموارد لدى الدول الأعضاء، وهى الأهداف الأساسية للسياسة الاقتصادية.

(٣) تشجيع العمل على استقرار أسعار الصرف والمحافظة بين الدول الاعضاء على ترتيبات صرف منتظمة وتجنب التنافس فى تخفيض أسعار الصرف.

(٤) المساعدة على إنشاء نظام متعدد الأطراف لتسوية المعاملات الجارية بين الدول الأعضاء وإزالة القيود على الصرف التى تعيق نمو التجارة الدولية.

(٥) تأمين الثقة لدى الدول الأعضاء عن طريق وضع الموارد العامة للصندوق تحت تصرفها بصورة مؤقتة ومقابل ضمانات مناسبة، وبذلك تتاح لهم إمكانية تصحيح عدم توازن موازين مدفوعاتها دون اللجوء الى تدابير ضارة بالازدهار الاقتصادى الوطنى والدولى.

(٦) طبقا لما تقدم، تقصير مدة وتقليص تفاقم عدم توازن موازين المدفوعات لدى الدول الأعضاء.

وقد عكست المفاوضات فى بريتون وودز وما أسفرت عنه من نتائج التوزيع السائد للقوة السياسية والاقتصادية فى النظام الدولى حينذاك، فمن ناحية، ضمنت السيطرة

والهيمنة الأمريكية فى ذلك الوقت أن يميل الاتفاق النهائى إلى الخطة الأمريكية (التى رسمها هويت الأمريكى) أكثر من ميله إلى الخطة الإنجليزية (التى طورها كينز)(٣). ومن ناحية ثانية، فإن الدول النامية كانت في وضع لا يسمح لها بممارسة أى نوع من التأثير. ولقد أصرت الدول المتقدمة على أن تدخل التنمية ضمن نطاق سلطة وصلاحية البنك الدولى وليس صندوق النقد، ومن ثم فإنه من البداية كان اهتمام الصندوق بالتمويل قصير الأجل لموازين المدفوعات وليس بالتنمية(٤) ومن جانبها فان الدول النامية أيضا لم تنتظر مساعدات مالية هامة من إنشاء الصندوق نظرا لعلمها أن موارده المالية محدودة بمقدار حصص الدول الأعضاء التى تساهم بها، وأن هذه الحصص حددت على أساس موارد هذه الدول ووزن تجارتها فى التجارة الدولية، وليس على أساس مدى حاجتها للمساعدة والدعم(٥).

هذه المراجعة لبدايات الصندوق توضح إذن أن الأغراض الأساسية له عند إنشائه تمثلت فى تعزيز التعاون الدولى وتشجيع الاستقرار، وأن التنمية الاقتصادية لم تكن هدفا أولياً للنظام الدولى الذى أنشىء فى بريتون وودز.

ولكن مع التطور الذى طرأ على النظام الدولى، وفى إطار الحرب الباردة، وفى ظل صراع النفوذ للقوتين العظميين، أخذ الغرب – بعد أن تمت عملية إعادة بناء اقتصادياته – يتجه نحو الدول النامية وحاجاتها، وبالتالى اتجه الصندوق نحو إبداء الاهتمام بالحاجات المتزايدة لهذه الدول وإعطائها شيئاً فشيئاً الأولوية فى برامج مساعداته(٦). وقد تطور دور الصندوق بصورة أعمق فى الثمانينيات والتسعينيات حتى أنه اصبح يمثل أداة أساسية للدول الصناعية لفرض الإصلاح الاقتصادى فى العالم النامى (وفى دول الكتلة السوفيتية السابقة أيضاً)، وبذلك أصبح دوره المالى مختلفا إلى حد كبير عن ذلك الدور الذى حدده مؤسسوه(٧).

وقد يكون من المفيد إلقاء بعض الضوء على هذا التطور لفهم كيفية ودوافع التحول فى طبيعة هذا الدور وما له من إنعكاسات بالنسبة للدول النامية.

يمكن القول إنه خلال الخمسينيات أظهر صندوق النقد الدولى والوكالات الدولية الاخرى اهتماما محدودا بالمشكلات الخاصة بالدول النامية، وساعد على ذلك غياب

ائتلاف فعال لتلك الدول. وعلى الرغم من ذلك وجدت بعض التطورات المحدودة فى سياسة الإقراض لصندوق النقد الدولى خلال تلك الفترة كان لها تأثير فى العلاقة بينه وبين الدول النامية مثل قرار إنشاء ترتيب المساندة فى أكتوبر ١٩٥٢. كذلك فقد تقرر فرض المشروطية على أى سحوبات تزيد عن ٢٥٪ من حصة العضو، وأن يتم إعادة دفع القروض خلال فترة تتراوح من ٣ - ٥ سنوات.

وشهدت الستينيات بداية ظهور الدول النامية كمجموعة متميزة فى إطار صندوق النقد الدولى، ووجدت مجموعة من التطورات من أهمها انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وإنشاء مجموعة الـ ٧٧ والتى كان من شأنها المساهمة فى تشكيل إدراك المشكلات الخاصة للعالم النامى، والميكانيزمات، التى من خلالها يمكنه أن يجمع ويصيغ مصالحه. وفى إطار النظام النقدى الدولى طالبت الدول النامية بمزيد من الموارد المالية والأنشطة الإقراضية التى تلائم اقتصادياتها. وقد استجاب الصندوق لهذه الدعوة من خلال زيادة حجم الأنصبة وتحويل التمويل بعيدا عن الدول الصناعية وفى اتجاه الدول النامية.. وقد مثل إنشاء تسهيل التمويل التعويضى (CFF) عام ١٩٩٣ وتسهيل تمويل المصد السلعى (BSFF) عام ١٩٦٩ استجابة للمطالبة بموارد مالية خاصة[٨].

وشهد عقد السبعينيات زيادة فى قدرة الدول النامية على التأثير فى دوائر صنع القرار فى الصندوق، وكذلك فى سياساته، وأبدى الصندوق استجابات إيجابية لمطالب الدول النامية، وقام باستحداث مجموعة جديدة من التسهيلات التى استهدفت مواجهة الحاجات الخاصة للدول النامية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الاستجابات قد فرضتها إلى حد كبير رغبة الصندوق فى الإبقاء على دوره المحورى فى النظام النقدى الدولى، ولم تنطوى على أى تغيير أساسى فى فكر ومنهج الصندوق فى التحليل الاقتصادى[٩].

ومن أهم التسهيلات التى أنشئت خلال السبعينيات تسهيل النفط (of) عام ١٩٧٤، وذلك لمواجهة مصاعب المدفوعات الناجمة عن ارتفاع أسعار البترول. وجدير بالذكر أن هذا التسهيل قد أنشىء بفوائض النفط التى حققتها الدول المصدرة للبترول، حيث سعت دول الأوبك الى تعويض الدول النامية المستوردة للبترول، ودفع ثمن حيادها إزاء الزيادات فى أسعاره. ومن ثم فقد مثل تسهيل النفط تسهيلاً فيما بين الدول النامية، وذلك

على عكس رؤية بعض المحللين الغربيين له باعتباره يمثل انتزاع الدول النامية لميزة من الدول الصناعية[١٠].

أيضاً أنشأ صندوق النقد الدولى تسهيل التمويل الممتد (EFF) عام ١٩٧٤ ويقوم على أساس تقديم مساعدات لفترات أطول من تلك التى تقدم فى ظل ترتيبات المساندة للاقتصاديات التى تعانى من اختلالات فى موازين المدفوعات نتيجة اختلالات هيكلية فى الإنتاج والتجارة. ووفق هذا التسهيل يقدم الصندوق دعما للدولة العضو خلال المدى المتوسط وتقوم الدولة بالسحب من موارد الصندوق على مدى ثلاث سنوات، كما تتم عملية إلسداد خلال عشر سنوات وذلك كحد أقصى. ويجب على الدولة اتباع برنامج للتثبيت الاقتصادى يقترحه الصندوق وذلك خلال السنوات الثلاث التى تحصل خلالها على دعم الصندوق، ويصبح هذا البرنامج أساس المفاوضات بين الدولة العضو ودائنيها فيما يعرف بنادى باريس لإعادة جدولة الديون العامة[١١].

إلى جانب ذلك أنشأ الصندوق تسهيل التمويل التكميلى عام ١٩٧٩ (SFF) بهدف تقديم المساعدة لدعم ميزان المدفوعات لدى الدول التى تكون الاختلالات بها كبيرة بالنسبة لحصصها، وقد استبدله الصندوق فى مارس ١٩٨١ بسياسة الولوج الموسع إلى موارده، وذلك لتقديم تمويل إضافى للدولة العضو التى تعانى من اختلال خطير فى المدفوعات وتحتاج إلى مساعدة أكبر مما تسمح به حصتها[١٢].

ومع نشاط الصندوق فى تقديم العون المالى للدول الأعضاء نشأ وتطور مبدأ المشروطية وذلك من أجل المحافظة على موارده وتوجيهها الوجهة التى تحقق أغراضه (إزالة القيود على المدفوعات الدولية الجارية وانتهاج سياسة اقتصادية غير تضخمية). وهكذا تكون الدول مؤهلة لاستخدام موارد الصندوق والحصول على مسحوبات من الشرائح الائتمانية الأعلى عندما تلتزم باتباع برنامج التثبيت الذى يحظى بقبول المجلس التنفيذى للصندوق[١٣].

وهكذا فإن صندوق النقد الدولى استجاب للمديونية الخارجية المتزايدة للدول النامية عن طريق اتخاذ ترتيبات تسمح بمزيد من الاقتراض، وقد تم إطالة فترات السماح وسمح

للدول باقتراض نسبة اكبر من حصصها بصورة تفوق ما كان واقعا من قبل. ولكنه فى مقابل ذلك قام بتطوير مشروطيته، وألزم الدول التى ترغب فى الاستفادة من تسهيلاته باتباع برامج التثبيت التى يقرها.

ومع نهاية السبعينيات وخلال الثمانينيات تحول صندوق النقد الدولى من مؤسسة ينصب اهتمامها فقط على إجراءات التثبيت قصيرة المدى إلى مؤسسة تهتم بالنمو والتنمية. فقد تمكن الصندوق من تطوير دوره فى تقديم التمويل للدول النامية وقاد تغييرا فى السياسة الإنمائية الدولية. ففى مقابل قروضه، حث الصندوق الدول المدينة على اتباع سياسات ذات توجه نحو السوق، وأصبحت سياسات التحرر الاقتصادى، التى لاقت مقاومة فى بداية الثمانينيات، بمثابة العقيدة الجديدة فى العالم النامى الآن.

لقد أصبح الصندوق الآن فاعلا هاما فى النظام النقدى الدولى (بعد أن مر بفترة احتضار فى بداية السبعينيات مع انهيار نظام سعر الصرف) وقد اكتسب تلك الأهمية من خلال أزمة الديون والدور الذى عزى له من جانب الولايات المتحدة والدول الصناعية المتقدمة لإدارة تلك الأزمة، حيث ان البنوك التجارية لم تكن قادرة ولا راغبة فى معالجة تلك الأزمة التى هددت استقرار النظام البنكى الدولى وأثارت مخاوف عميقة من النتائج المدمرة التى يمكن أن تسفر عنها تلك الأزمة بالنسبة للاقتصاديات الغربية فى حالة تخلف الدول المدينة عن سداد ديونها تأسيا بقرار المكسيك فى أغسطس ١٩٨٢ بالتوقف عن خدمة ديونه(١٤).

وقد تطلب هذا التحول إعادة تعريف دور الصندوق باعتباره المراقب على أسعار الصرف ليتضمن دور الوسيط المالى بين الدائنين والمدينين على الساحة الدولية(١٥).

إن إعادة التفاوض بشأن الديون واعادة هيكلتها لا يتم البدء فيها الا بعد موافقة الدولة المدينة على القيام بعملية التكيف الهيكلى. وكما أوضح رئيس صندوق النقد الدولى عام ١٩٨٥: «فإن سياسات التكيف الملائمة فى الدول المدينة تعد ضرورية بشكل واضح لتعزيز تطبيع العلاقات بين الدائنين والمدنيين، والتى بدورها تساعد على استعادة الجدارة الائتمانية للمدينين، ومزيد من الإقراض البنكى، وتدفقات الائتمان الرسمية، والمعونة

الإنمائية الرسمية». ومعنى ذلك انه اذا لم تطبق سياسة تكيف ملائمة فإن دول العالم الثالث لن تتلقى أى قروض أو ائتمان من المجتمع المالى الدولى[١٦].

وفى ضوء ذلك، فإن نفوذ وقوة صندوق النقد الدولى (وكذلك البنك الدولى) لا تنبع من الموارد المالية التى يقدمها - فالبنوك الإقليمية تقدم الآن موارد أكبر - بقدر ما تنبع من حقيقة أن نادى لندن، والاتحاد غير الرسمى للبنوك الدولية ونادى باريس، والتى تمثل فى مجموعها الدول المانحة لن تقرض أى دولة مدينة ما لم تكن مستعدة لقبول الاضطلاع ببرنامج للتثبيت والتكيف الهيكلى[١٧].

وهكذا فإن دور الصندوق أصبح يتمثل فى تحديد المصداقية المالية للدولة، وأصبح إقرار الصندوق بالموقف الاقتصادى لدولة ما بمثابة الصمام الذى يفتح القنوات لمزيد من تحويلات القروض الخارجية[١٨]، حيث أن الاتفاق مع الصندوق يعنى بالنسبة للمقرضين قدرة ورغبة على إعادة دفع القروض. ومن ثم أجبرت الدول النامية على السعى لدى الصندوق للحصول على ذلك الإقرار لسياساتها الاقتصادية من خلال عقد اتفاقيات تثبيت معه.

ومن جانبه قام الصندوق بانشاء تسهيل التكيف الهيكلى (SAF) على ١٩٨٦، وتسهيل التكيف الهيكلى المعزز (ESAF) عام ١٩٨٧. هذان التسهيلان يمكنان الدول ذات الدخل المنخفض من اقتراض ما يصل نسبته إلى ٢٥٪ من حصصها عند نسبة فائدة قدرها ٠,٥٪ فقط. وبذلك دخل الصندوق مجال تمويل التنمية، حيث لم تعد قروضه تستهدف فقط التثبيت ولكن أصبح له هدف آخر يتمثل فى تحقيق التغيير الهيكلى. أى مساعدة الاقتصاديات ذات العجز على التكيف وفقا لظروف السوق الدولى. ولقد رحبت حكومات الدول النامية بهذه التسهيلات، وبتقديم مزيد من التمويل عند سعر فائدة منخفضة ولكنها انتقدت المشروطية الصارمة التى ارتبطت بالقروض. وقد دار جدال واسع النطاق حول هذه المشروطية وحول الآثار التى تنتجها على اقتصاديات وسياسات الدول التى تطبقها، وهو الجدال الذى ستسعى الدراسة لتناول أبعاده المختلفة فى المبحث الثانى من هذا الفصل.

٢-أيديولوجية صندوق النقد الدولى:

تعد دراسة وفهم الأيديولوجية التى يستند اليها صندوق النقد الدولى فى أداء وظائفه مسألة هامة، حيث أن الكثير من النقاش الذى يدور حول دور الصندوق فى العالم الثالث ينبع من الجدال بشأن وجود ومحتوى تلك الأيديولوجية. فمن المهم أن تخضع الفلسفة الاقتصادية للصندوق، والافتراضات السياسية التى تنطوى عليها للفحص والتدقيق، حيث أن هناك صورة شائعة تصر على أن الصندوق هو منظمة غير سياسية، وتهتم فقط بالقضايا الاقتصادية. فى إطار هذه الرؤية، فإن الاقتصاديات لا تزيد عن كونها معالجة فنية، أما المضمون السياسى والأيديولوجى فإنه يعد غير ذى صلة. هذه الرؤية يتبناها ويدافع عنها حتى المحللون الذين يدركون تماما أن هناك مضموناً سياسيا للعلاقات الاقتصادية الدولية، ويبرزون هذا المضمون فى إطار دراسات أخرى.

ولقد حددت إحدى الدراسات ٣ عناصر أساسية تتكون منها أيديولوجية الصندوق(١٩)، وذلك على النحو الآتى :

١ – يقوم الصندوق على أساس معاملة أعضائه بصورة متماثلة، ومن ثم فقد رفض دائما قبول أن المستويات المختلفة من التنمية تتطلب إجراءات مختلفة. حتى أنه عندما أنشأ فى البداية التسهيلات الموجهة للمشكلات التى تجابه الدول النامية باعتبارها مصدرة للمواد الاولية مثل تسهيل التمويل التعويضى، فإنه جعل المسحوبات متاحة ولكل الاعضاء، إلا أن الصندوق تخلى بعض الشىء عن هذا الاعتقاد الأساسى فى الآونة الأخيرة، ويعد التحرك نحو إقراض التكيف الهيكلى فى الثمانينيات بمثابة إقرار من جانب الصندوق بالتمايز الاقتصادى.

٢ – يعد الاستقرار النقدى والمالى بمثابة الهدف الأساسى للصندوق عند تصميم وتطبيق سياساته. والرأى الذى عبر عنه Ivra Rooth المدير الإدارى الثانى حتى عام ١٩٥٥ والذى ينص على «إن الهدف الملائم للسياسة الاقتصادية فى الدول النامية هو التنمية مع التثبيت وبدون التثبيت فإن هدف التنمية لن يتحقق»، كان بمثابة المرشد لسياسة الصندوق حتى الآن. وفى الثمانينيات عندما تحول الصندوق من مؤسسة تهتم

فقط بتمويل ميزان المدفوعات إلى مؤسسة ذات اهتمام بتمويل التنمية ظل هناك التزام قوى بسياسات التثبيت.

٣ - إن جذور الفلسفة الاقتصادية للصندوق تكمن فى الإطار الاقتصادى الليبرالى. فعلى الرغم من أن الصندوق لا يملك اطارا نظريا مكتوبا، الا أن الأساس التحليلى لبرامجه يتم صياغته فى سلسلة من الأوراق التى يعدها العاملون بالصندوق. هذا المنهج الليبرالى يمكن وصفه بأنه نقدى فى توجهه ويستند الى عدد من الافتراضات:

أ - الالتزام باقتصاد السوق، والاعتقاد بأن مبادىء اقتصاد السوق كما يتم التعبير عنها من خلال العمل الحر وغير المقيد لقوى السوق، تقدم أفضل علاج من أجل الشفاء الاقتصادى والنمو. وأن السوق وليس الحكومات هى التى تضمن التخصيص الكفء للموارد.

ب - وفى تصميم البرامج لحل مشكلات ميزان المدفوعات فإن الصندوق يعطى أهمية جوهرية للدور الذى يمكن أن يلعبه النقد والسياسة النقدية، وهو يرى أن المشكلة الأساسية التى تواجه السياسة الاقتصادية هو تحقيق التوازن بين الطلب الكلى والعرض الكلى.

جـ - علاوة على ذلك فإن سياسات الصندوق تقوم على أساس افتراض أن حركة البضائع والخدمات الحرة وغير المقيدة عبر الحدود القومية تزيد من رفاهية الدول المنفردة والاقتصاد الدولى ككل. وأن المنافسة الكاملة وعمل قوانين الميزة النسبية من شأنه أن يضمن تحقيق مكاسب من التجارة لكل الدول.

إن هذه الافتراضات تمثل الأساس المنطقى الذى استنادا إليه يقوم الصندوق بتصميم برامجه.

وتعد الاعتقادات الكامنة فى منهج الصندوق ذات طابع أيديولوجى عميق، فافتراضات الفكر الاقتصادى الليبرالى الجديد ليست خالية من قيم معينة، وهى ذات مضمون سياسى ومن ثم فهى تخضع للجدال. فمبدأ السوق الدولية الحرة يتم مناقشته

وتفنيده من جانب هؤلاء الذين يرون أن قوى السوق تفيد فقط هؤلاء الفاعلين الذين من المتوقع أن يستفيدوا بصورة أكبر (مثل البنوك الدولية والشركات المتعددة الجنسية) من التنافس بشكل ناجح فى ظل سوق دولى مفتوح. وهناك من يرى أن قوى السوق غير المنظمة - تعطى دفعة للازدهار والهبوط الدورى. ومن ثم فإن تدخل الحكومة يعد ضروريا لإدارة الأزمة الرأسمالية ولتشجيع التنمية الاقتصادية. إلى جانب ذلك فإن سياسات التثبيت التى يرسمها الصندوق تنطوى على مفهوم معين عن العلاقة بين الدولة والاقتصاد، وهذه السياسات تفضل دورا محدودا لتدخل الدولة.

وهكذا فإن الانحياز القيمى الواضح لصندوق النقد الدولى يقوض إدعاءته بتقديم منهج علمى وموضوعى للمشكلات المالية للدولة لا ينتهك سيادتها ومؤسساتها السياسية.

فى ضوء ما تقدم يتضح أن دور «صندوق النقد الدولى» قد تحول إلى ما يشبه البنك المركزى الغربى الذى له سلطة الإشراف على الاقتصاديات القومية، وأنه اصبح أداة فى يد الدول الغربية الأساسية وبصفة خاصة الولايات المتحدة لفرض الانضباط المالى، وذلك استنادا إلى فلسفة اقتصادية مرتكزة على مبادىء الليبرالية الجديدة، والتى تبين أنها تنطوى على مضامين سياسية وانحيازات قيمية لا تجعل برامج وسياسات الصندوق بمثابة منهج موضوعى وعلمى وفقا لما يدعيه المسئولون عن الصندوق.

- فى الجزء التالى ينصب اهتمام الدراسة على الإلمام بأبعاد الجدال الدائر حول سياسات وبرامج الصندوق فى التثبيت والتكيف الهيكلى، وآثارها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على الدول التى تقوم بتطبيقها.

ثانياً: أبعاد الجدال الدائر حول سياسات وبرامج صندوق النقد الدولى

تشير الدلائل إلى أن الصندوق يملك منهجا أو إطارا مرجعياً يتضمن مجموعة من الثوابت، التى تشتمل عليها البرامج التى يؤيدها. وعلى الرغم من أن البرامج التى يدعمها الصندوق تغطى مجموعة متنوعة من الإجراءات، إلا أنه يمكن تحديد عدد من الإجراءات التى غالبا ما توجد بشكل ملحوظ فى حزمة الصندوق على النحو الآتى:

١ - تخفيض عجز الميزانية عن طريق تخفيض الإنفاق الحكومى وتخفيض الدعم، ورفع الضرائب.

٢ - تخفيض قيمة العملة القومية وإيجاد سوق حرة للنقد الأجنبى دون أى رقابة من الدولة المعنية.

٣ - تخفيض الاقتراض الحكومى عن طريق وضع قيود على الإقتراض الحكومى من البنك المركزى وسقوف على الاقتراض الخارجى.

٤ - تحرير التجارة الخارجية من خلال تخفيض التعريفات الجمركية ورفع الحواجز الجمركية.

٥ - سياسات إدارة الطلب والتى تتركز على تخفيض الأجور الحقيقية خاصة فى القطاع العام.

٦ - تحرير الأسعار.

٧ - تغييرات فى أسعار الفائدة بحيث تعكس سعر الفائدة الحقيقى[٢٠].

وهناك جدال واسع النطاق يدور حول هذه السياسات وآثارها على الدول التى تقوم بتطبيقها، ونعنى بالجدال هنا الانتقادات التى توجه لسياسات وبرامج الصندوق وردود المسئولين والمدافعين عن الصندوق عليها. وفى هذا الإطار فإنه من المفيد التمييز بين نوعين من النقد الموجه للصندوق وسياساته: النقد الخارجى والنقد الداخلى.

أولا : النقد الخارجي :

تصنف هذه الفئة من النقد باعتبارها تقع خارج منطق النموذج الليبرالى الذى يستقى منه الصندوق فلسفته الاقتصادية وبالتالى فهذا النقد يتجاوز عادة موضوع سياسة الصندوق فى حد ذاتها ليشمل كل مايتفاعل وراء السياسة التى تتبعها هذه المؤسسة، ويضع موضع التساؤل الأهداف التى تتوخاها الإجراءات التى يتم اتخاذها.

ويعكس هذا النقد فى الواقع حقيقة الجدال الفكرى الدائر بين المدارس الفكرية للاقتصاد السياسى الدولى المعاصر، وبصفة خاصة الجدال بين الليبرالية والتبعية(٢١)، والذى يتمحور فى جانب أساسى منه حول قضايا التنمية فى الجنوب ووضع الجنوب فى النظام الاقتصادى العالمى وعلاقته بالشمال. وفيما يلى تلقى الدراسة بعض الضوء على الرؤى الأساسية لكل من الليبرالية والتبعية بشأن هذه القضايا.

١ - الليبرالية :

تنظر الليبرالية إلى السياسات والاقتصاديات على إنهما نظامان منفصلان، حيث إن فصل الاقتصاديات عن السياسات من أجل تعظيم الرفاهية الاقتصادية، إنما يعبر عن المثالية الليبرالية. ووفقا لهذه المثالية، فإن العمليات الاقتصادية التى يتضمنها أى نظام اقتصادى إنما تحكمها قوانين طبيعية، وهناك نوع من التجانس والوحدة الطبيعية بين هذه القوانين فى النظام الاقتصادى. هذا التجانس وهذه الوحدة تعمل بشكل أفضل لمصلحة الجميع عندما يكون تدخل السلطة عند حده الأدنى فى هذه العملية الأوتوماتيكية، وعلى ذلك فإنه ينبغى فصل السياسات عن الاقتصاديات لكى تتم عملية التجارة الحرة الطبيعية بين الدول جالبة معها ليس فقط الرخاء ولكن السلام للجميع. وتدعو الليبرالية الدول النامية للتخلى عن أى محاولة لقطع الأوصال بالنظام الاقتصادى الدولى أو عرقلة أدائه الناجح بدعوى القومية أو الاستقلال الاقتصادى(٢٢).

وإذا كان آدم سميث فى كتابه ثروة الأمم قد هاجم الحدود التى تقام من جانب الولايات الفيدرالية والدول المركنتيلية ضد التبادل الحر للبضائع وتوسيع الأسواق، فإن الليبراليين الجدد يؤكدون على الاعتماد المتبادل وكسر احتكار الدولة القومية وفتح الباب

على مصراعيه أمام الشركات متعددة الجنسية، ويطرحون مفهوم العولمة أو الكونية كإطار لنظام اقتصادى عالمى يقوم على ايديولوچيا ومفاهيم الليبرالية الجديدة. والعولمة كما يذكر روزناو هو «مفهوم يقيم علاقة بين مستويات متعددة لتحليل الاقتصاد، السياسة، الثقافة، الأيديولوچيا، وتشمل اعادة تنظيم الانتاج، تداخل الصناعات عبر الحدود، انتشار أسواق المال، تماثل السلع المستهلكة لمختلف الدول». وهكذا فإن العولمة تتضمن تعميقاً فى مستويات التفاعل والاعتماد المتبادل بين الدول والمجتمعات التى تشكل المجتمع العالمى، فبالإضافة إلى بعد الامتداد إلى كل أنحاء العالم، يضاف بعد تعمق العمليات الكونية، وتعدد مستوياتها(٢٣).

وإذا كان التركيز الأولى للنظرية السياسية الاقتصادية الليبرالية ينصب على التنمية الاقتصادية في الاقتصاديات المتقدمة، إلا إنها أعطت أيضا جانبا من اهتمامها لمشكلات التنمية الاقتصادية فى الجنوب، حيث يرى الليبراليون أن خبرة الدول المتقدمة فى التنمية تصلح كنموذج للدول الأخرى، وفى هذا الإطار ينظر بعض الليبراليين إلى عملية التنمية باعتبارها تتكون من عدة مراحل للنمو، وعلى الرغم من اختلاف خبرة التنمية من دولة إلى أخرى فإنه يمكن للدول أن تتعلم من الدول الأخرى التى مرت بالتنمية قبلها ويقترحون فى هذا الصدد أن كل الدول سوف تمر فى البداية بتنمية من جانب محدود من اقتصادها، وفى إطار منطقة جغرافية محددة، ثم بعد ذلك ستؤدى الزيادات فى معدلات الاستثمار الى دفع وزيادة انتشار النمو، كما إن إرساء بنية تحتية مادية ملائمة سوف تشكل أساسا هاما فى العملية الإنمائية.

وقد انتقد بعض آخر من الليبراليين هذا النموذج لمراحل النمو، مؤكدين أن الاستثمار المتزايد يمثل شرطاً هاماً للنمو ولكنه ليس كافياً. فالتحولات الهيكلية الأساسية فى الاقتصاد ينبغى أن يتم إجراؤها بما فى ذلك التحول من إنتاج المواد الأولية إلى التصنيع، وزيادة مستويات التعليم، وإيجاد روابط أكبر بالاقتصاد الدولى(٢٤).

وبصفة عامة، تعد الرؤية الليبرالية رؤية متفائلة بشأن آفاق التنمية فى الجنوب فى إطار هيكل السوق الدولى القائم، حيث يعد الاتصال باقتصاديات السوق وسيلة هامة لتشجيع التنمية، وتمثل التجارة والاستثمار الأجنبى والمساعدات الاجنبية عوامل هامة-

وفقاً للمنظور الليبرالى- للتغلب على أوجه الضعف فى اقتصادديات الجنوب وتحقيق التنمية[٢٥].

من ناحية أخرى، أكد الليبراليون مجددا خلال الثمانينيات أن الدول النامية فى حاجة لتحرير اقتصادياتها من التدخل المكثف للدولة كشرط مسبق لتحقيق النمو الاقتصادى. ففكرة عدم التدخل هى فى الواقع فكرة لها جذورها فى الفكر الليبرالى، وإن كان الليبراليون قد بدأوا مع مرور الوقت فى تحديد بعض المجالات التى يكون النشاط الحكومى فيها مناسبا، ولكن لاتزال هناك اختلافات كبيرة فى الرأى بينهم بشأن تحديد مدى التدخل الحكومى الملائم ومجالاته[٢٦].

وفى إطار النظرية الليبرالية تشكل قضية التوزيع نوعا من المصاعب بالنسبة للمنظرين الليبراليين. فالمنظور الليبرالى الكلاسيكى لايزال ينظر للقضية التوزيعية باعتبارها تقع خارج إطار الاقتصاديات، وتتعلق بصنع القرار الاجتماعى والسياسات. ولكن رغم ذلك فإن لدى الليبراليين قدراً من الاهتمام بالقضايا التوزيعية والاهتمام الاجتماعى بالعدالة فى معظم المجتمعات، ومن ثم فقد انشغلوا بمحاولة تطوير فهم كيفية تفاعل عمليات النمو الاقتصادى مع عمليات التوزيع. فعلى سبيل المثال، عرض Simon Kuznets لفكرة أنه فى المراحل الأولى للتصنيع يكون عدم المساواة فى توزيع الدخل كبيراً، إلا أنه مع مرور الوقت، واستمرار التصنيع، يبدأ توزيع الدخل فى التحسن، ويساهم هذا المنطق فى تفسير تدهور التوزيع العالمى للدخل بشكل كبير فى العقود التالية للثورة الصناعية، ولكن مع مرور الوقت ومع الانتشار الدولى للتصنيع، فإن عدم التكافؤ فى توزيع الدخل سوف يقل[٢٧].

٢- التبعية (الماركسية الجديدة)

يتفق الماركسيون الجدد على تحدى فكرة شركاء التنمية التى يقول بها الليبراليون، ويرون أن تدفق الثروة والفوائد إنما يتم كحركة من الطرف المتخلف إلى مركز القرار والقوة المالية والصناعية، فالنظام الاقتصادى الدولى القائم نظام استغلالى، ينتج تنمية وافرة للأقلية وتخلف تابع للأغلبية، ومايسمى بالعبر قومية من جانب المدافعين عن

الرؤية الليبرالية يعد إمبريالية من منظور الماركسيين الجدد اللذين يرون أيضا أن استمرار تقسيم العمل الدولى الحالى على ماهو عليه إنما يخلق الفجوة بين الخمس الشمالى الغنى والأربعة أخماس الجنوبية المعدمة فى العالم.

والفكرة الرئيسية لدى منظرى التبعية هى أن الاعتماد الاقتصادى للطرف المتخلف على القلب المتقدم إنما يعد مسئولا عن فقر الأول، فالتنمية والتخلف هما عمليتان مقترنتان ببعضهما البعض، فالدول المتقدمة قد تقدمت واصبحت غنية من خلال استغلال الفقراء وجعلهم أكثر فقرا[٢٨].

وينظر منظرو التبعية (سواء الماركسيون من أمثال بول باران، وبول سويزى، وجندر فرانك، وسمير أمين، والإصلاحيون من أمثال فيرناندو كورادسو، أوانز فالينو، سيفالدو سانكل، على الرغم مما بينهم من اختلافات، إلى الركود والتخلف وغياب التصنيع فى الدول النامية، فى إطار مفهوم انتزاع الفائض من الطرف أو الهامش لصالح المركز[٢٩].

فالتجارة بين الشمال والجنوب من وجهة نظر منظرى التبعية عملية تبادل غير متكافئ، حيث أن السيطرة على السوق الدولى من جانب الرأسمالية المتقدمة إنما تعود إلى خفض أسعار المواد الأولية التى ينتجها الجنوب، ورفع أسعار المنتجات الصناعية التى ينتجها الشمال، كذلك فإن التجارة الدولية تشجع الجنوب على التركيز على الأشكال المختلفة من الإنتاج التى تعوق التنمية، وبالتالى فإن التجارة لاتمثل آلية للنمو ولكنها على العكس توسع الفجوة القائمة فعلياً بين الشمال والجنوب.

كذلك فإن الاستثمار الأجنبى يعوق ويشوه التنمية فى الجنوب من خلال السيطرة على معظم الصناعات المحلية الديناميكية، ونزع فوائض هذه القطاعات عن طريق إعادة الأرباح إلى الدول المقدمة للاستثمار فى أشكال مختلفة فمن وجهة نظر منظرى التبعية هناك فى الحقيقة شبكة تدفق رأس مال عكسى من الجنوب إلى الشمال. إلى جانب ذلك، فإن الاستثمار الأجنبى يساهم فى البطالة من خلال التركيز على الإنتاج كثيف رأس المال، كما أنه يعمل على التأكيد على الإنتاج للتصدير ومن ثم يقوم بإيجاد اقتصاد مزدوج مكون من قطاع تصديرى متقدم ومعزول، وقطاع اقتصادى متخلف.

وهناك بعد آخر لظهور وتكريس التخلف وهو النظام المالى الدولى، فالتجارة والاستثمار جعلت من الضرورى ان تقترض دول الجنوب من المؤسسات المالية الشمالية سواء الخاصة أو العامة، ولكن خدمة الديون، وإعادة الدفع أدت إلى نزيف لثروة دول الجنوب، كما أدت من ناحية آخرى إلى الإذعان لمطالب وشروط المؤسسات المالية الدولية من أجل تمكينها من الاستمرار فى الاقتراض(٣٠).

ويضيف منظرو التبعية، أن التفاعل بين الدول المتقدمة والدول النامية لايؤدى فقط إلى تشويه الاقتصاد المحلى للدول النامية، ولكن أيضا تشويه النظام السياسى والاجتماعى بها، حيث أن قطاعات محدودة من الدول النامية تتصل بالمركز، وترتبط باقتصاده، الأمر الذى يؤدى إلى خلق اقتصاد مزدوج يساهم فى تحقيق وتعميق عدم الاستقرار الاجتماعى والسياسى(٣١).

وينتقد منظرو التبعية مفهوم العولمة الذى يروج له الليبراليون، ويرون أن العولمة أو الكوكبة ماهى إلا عملية هيمنة وسيطرة قسرية يفرضها التمركز والتركز فى رأس المال والتقسيم الدولى الجديد للعمل، فهى أحدث مرحلة وصل إليها قانون أساسى من قوانين الرأسمالية وهو الاتجاه الثابت نحو المزيد من تركيز رأس المال والسيطرة والقوة الاقتصادية، وتتم هذه العملية فى ظل هيمنة دول المركز وبقيادتها وتحت سيطرتها فى ظل سيادة نظام عالمى للتبادل غير المتكافئ(٣٢).

انطلاقا من هذا الخلاف والجدال الفكرى بين الليبرالية والتبعية، يأتى نقد منظرى التبعية للمؤسسات المالية عامة وصندوق النقد الدولى خاصة، حيث ينقدون نظام الاقتصاديات المفتوحة، واتجاه الصندوق نحو هدف تحقيق انفتاح الاقتصاديات، ويرون أن سياسة الصندوق فى الدول النامية تتجاوز بدرجات مجرد تحقيق هدف إعادة توازن موازين المدفوعات، وأنها أساسا مشروع يهدف إلى تطبيع الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الدول بحيث تجعلها متلائمة ومستجيبة لمقتضيات مسيرة الاقتصاد الدولى، ومن ثم فإن النموذج الذى يقترحه الصندوق يعد مشروعا يشكل جزءا من الاتجاه المهيمن للتطور الاقتصادى الدولى(٣٣).

وتشكل المؤسسات الدولية الثلاث: صندوق النقد الدولى، البنك الدولى ومنظمة التجارة العالمية القيادة المركزية للنظام الاقتصادى العالمى، وهى تنتمى لمدرسة فكرية واحدة وتقع تحت سيطرة القوى الكبرى الفاعلة على الصعيد الدولى(٣٤). وبالتالى فهى تمثل أدوات هامة لتخليد الامبريالية سواء داخل المتربول أو فى الدول المتخلفة الهامشية.

وقد أوضح فرانك مؤخراً فى دراسة له حول الأزمة الاقتصادية الحالية :

«إن الأقوياء سياسيا واقتصاديا قد أجبروا الدول الأضعف والأفقر على تحمل وطأة الازمة الاقتصادية الدولية ودفع ثمنها الأعظم فى محاولة لحماية الأغنياء من نفس الشئ».

وبنفس المنطق، يرى سمير أمين أن الازمة الخانقة فى الغذاء والمجاعة وأزمة الديون والتوقف الفعلى لعملية نقل التكنولوجيا إلى افريقيا قد قاد إلى سلسلة من الاستسلامات والخضوع لأوامر رأس المال عبر القومى المنظم حول نوادى باريس ولندن وصندوق النقد الدولى والبنك الدولى والاتحاد المالى للبنوك الغربية الكبيرة. إن محور الأزمة الدولية الجديدة هو عدوان رأسمالى غربى على شعوب العالم الثالث بهدف إخضاع تطورهم لمتطلبات إعادة انتشار رأس المال عبر القومى. وقد انتهى سمير أمين الى أن الدول النامية يمكنها أن تحقق التقدم الاقتصادى ليس عن طريق تكييف اقتصادها داخل إطار التقسيم الدولى للعمل، ولكن عن طريق فصل ذاتها عن ذلك المنطق.

وعلى الرغم من أن سمير أمين مثل آخرون من منظرى التبعية لا يحللون بشكل صريح التكاليف الاقتصادية للانفصال إلا أنه يسلم بأن تحقيق التنمية المنفصلة Delinked Development، قد أصبح أمرا اكثر صعوبة نظرا لفشل الدول النامية فى تحقيق أهداف النظام الاقتصادى الدولى الجديد.

ويرى أن المعارضة الأساسية تأتى من جانب النخبة الداخلية الثرية والمتميزة، الطبقة المتحالفة مع رأس المال الدولى: التى يتم تعزيز مصالحها من خلال سياسات التكيف الهيكلى لمؤسسات التمويل الدولية من أجل إيجاد مجتمع ودولة كومبورادية Compardor.

كذلك وصف Chossudovskey وهو من منظرى التبعية الكنديين برنامج التكيف الهيكلى باعتباره محاولة لدولنة السياسات الاقتصادية الكلية لعدد كبير من الدول النامية تحت السيطرة المباشرة للصندوق والبنك، واللذين يعملان لصالح القوى السياسية والمالية المؤثرة (نوادى باريس – لندن – مجموعة الـ ٧) . ومن وجهة نظره، فإن ذلك يعد شكلا جديدا من قوانين السوق الذى فيه تستخدم البيروقراطية الدولية المستندة إلى واشنطن لتشكيل وتحديد مصائر ٨٠٪ من سكان العالم الذين يقطنون دولا ذات سيادة(٣٥) .

ثانياً : النقد الداخلى

فهو ذلك الذى يقبل البرامج بشكلها القائم دون البحث فى أسسها الضمنية، ويهتم بالوسائل التى تتطلبها الإجراءات ومدى ملاءمتها للهدف المطلوب تحقيقه، وبالآثار المتولدة عنها بصورة غير إرادية. ويصنف هذا النقد فى الإطار الذاتى لمنطق النموذج كما يقدمه الصندوق، فهو لا يضع مفهوم التنمية موضع تساؤل، ولكن تتلخص التساؤلات التى يثيرها فى الآتى: هل الوسائل متلائمة مع الاهداف؟ هل يحقق تطبيق الوصفات الاقتصادية للصندوق النتائج المتوقعة؟ وهل التكاليف متناسبة مع النتائج؟ (٣٦) .

ويأتى هذا النقد عادة من قبل مجموعة الـ ٢٤ او من قبل غالبية الكتاب الذين يولون قضايا التنمية أهمية خاصة، وكذلك من الحكومات فى الدول النامية التى تقوم بتطبيق برامج الصندوق. وجدير بالملاحظة أن جانبا من النقد الذى يثار فى هذا الإطار قد يثيره أيضا الناقدون الخارجيون، ولكن على العكس فإن النقد الخارجى يبرز تحديات معينة يكون من الصعب على الانتقاد الداخلى تصويرها.

وتركز الدراسة فى الجزء التالى على إبراز أهم أبعاد هذا النقد وردود المسئولين والمدافعين عن الصندوق عليها فيما يشكل فى النهاية إبرازاً لأبعاد الجدال الدائر حول تأثير سياسات وبرامج الصندوق فى مجال التثبت والتكيف الهيكلى على الدول النامية التى طبقتها. وبمطالعة الأدبيات المتاحة فى هذا الشأن يمكن تبين مجموعة من القضايا التى تمثل المحاور الاساسية التى يدور حولها هذا الجدال:-

١- النمو الاقتصادى.

٢- الاستقرار السياسى والديمقراطية.
٣- التكاليف الاجتماعية.
٤- دور الدولة.

١- النمـــو الاقتصـــادى

يرى الكثيرون أن إجراءات الصندوق تعد غير ملائمة ومضللة، وضارة بآفاق النمو فى الدول النامية(٣٧)، وأن الصندوق يسعى إلى تحقيق التثبيت الداخلى والخارجى فى الدول الأعضاء التى تعانى من العجز على حساب النمو الاقتصادى والتوظيف الكامل(٣٨).

وتوجه مجموعة من الانتقادات إلى سياسات الصندوق، فيرى البعض على سبيل المثال، ان اتباع سياسة السقوف الائتمانية بهدف تخفيض الطلب ومعالجة ميزان المدفوعات أمر يؤدى إلى التأثير سلبا على مستوى التنمية فى الدول التى تطبق هذه السياسة، فكثيرا ما تستخدم هذه السقوف على حساب المشروعات الانمائية، وقد أدى اتباع هذه السياسة فى كثير من الحالات إلى تحقيق استقرار قصير الأجل فى ميزان المدفوعات مقابل سلسلة متداخلة من البطالة وتراجع النمو بل وانخفاض الناتج المحلى. كذلك أدى اتباع هذه السياسة إلى تحجيم مستوى الاستثمار المحلى وتوجيه ثمار الإصلاح إلى المستثمر أو رأس المال الأجنبى والأسواق الاجنبية خاصة حينما يكون لزاما ملء فراغ الصناعات المحلية عن طريق الاستيراد أو الاستثمار الأجنبى كمحصلة لفقدان هذه الصناعات للتمويل اللازم لاستمرارها(٣٩).

وقد قامت دراسة حديثة باختبار العلاقة بين مشروطية صندوق النقد الدولى والنمو الاقتصادى فى عشرين دولة خلال الفترة من ٧٥- ١٩٨٦، وانتهت إلى تأكيد الأثر السلبى القوى لتلك المشروطية على النمو الاقتصادى، وأوضح أن مشروطية صندوق النقد الدولى والدين الخارجى يمثلان عائقين أساسيين للنمو الاقتصادى(٤٠).

ومن جانبه، يرفض صندوق النقد الدولى الاتهام القائل بأن سياساته تعوق النمو الاقتصادى. ففى الوقت الذى يعترف فيه بأنه فى بعض الحالات قد ينخفض الناتج فى

الأجل القصير، فانه يؤكد أن الناتج سوف يتجه مرة أخرى نحو الزيادة فى المدى المتوسط.

إلى جانب ذلك يشير العاملون بالصندوق إلى الالتزامات الواردة فى فقرات الاتفاقية بشأن دفع النمو الاقتصادى، كما يشيرون إلى انشاء الصندوق للتسهيلين (SAF)، (ESAF) باعتبارهما تسهيلات لصالح النمو. ويؤكد الصندوق على أن الفشل فى إصلاح الاختلالات فى موازين المدفوعات إنما يمثل العائق الحقيقى أمام النمو المستمر، وأن البيئة الاقتصادية المستقرة تعد مطلبا مسبقا ضروريا لتحقيق النموالاقتصادى[٤١].

ويضيفون أن استعادة التوازن الخارجى إذا كان يمثل هدفا للصندوق فإنه ليس الغرض الوحيد للتكيف. فالصندوق يعتقد أن التكيف يشجع فى النهاية التوظيف والنمو طويل الأمد عن طريق تحقيق توازن أفضل بين الطلب الكلى والعرض الكلى[٤٢].

ويؤكد العاملون بالصندوق كذلك أن برامجهم لم تحقق فقط توازن المدفوعات، ولكن أيضاً أدت إلى تحسين كفاءة تخصيص الموارد القائمة وزادت من حجم الموارد المتاحة للدول. وقد أظهرت دراسة قام بها اثنين من العاملين بالصندوق حول الخبرة الكورية أن سياسات الصندوق ساعدت إلى حد كبير فى دفع النمو الذى يقوده التصدير، وخفض التضخم وتحسين الموقف الخارجى[٤٣].

ويستند رفض الصندوق للانتقادات التى توجه لبرامجه الى ثلاثة افتراضات أساسية:

أ – أن التكيف عملية ضرورية، حيث أنه لاتوجد دولة يمكنها أن تراكم العجز إلى ما لا نهاية، وأن التكيف المنظم الذى يرسمه الصندوق يعد الأفضل بالنسبة للدولة وللاقتصاد الدولى.

ب– أن الحكومات غالباً ما تؤجل التكيف إلى أطول أمد ممكن ومن ثم فإنه حينما يتم اللجوء إلى الصندوق، فان الإجراءات تكون بالضرورة قاسية وتنطوى على نوع من المخاطرة السياسية. فالعلاج الفعال يصبح أكثر صعوبة (وأحيانا أقل فاعلية) عندما يتأخر المريض فى استشارة الطبيب ويستمر على وضعه هذا مهملا للقواعد الأولية

اللازمة لتأمين حياة اقتصادية صحية. وكما أوضح أحد المسئولين بالصندوق «كلما زاد التأخر فى تبنى البرامج، زاد الجهد المطلوب لتنفيذه، وزاد احتمال الفشل».

جـ- أن سياسات الصندوق تراعى الظروف والأوضاع الخاصة للتنمية، فسياسات الصندوق انتقائية، وواقعية وليست صارمة وجامدة كما يصورها البعض، كما أنها تصمم بشكل مشترك مع الدول المعنية(٤٤).

وتجدر الإشارة إلى إشكالية هامة تبرز عند محاولة تقييم أثر سياسات وبرامج الصندوق فى الدول النامية، تتمثل فى عدم وجود اتفاق على أفضل طريقة لتقييم الآثار الاقتصادية الكلية لبرامج الصندوق.

ولقد ميز أحد الدارسين(٤٥) بين عدة أساليب تستخدم لتقييم وتقدير فعالية برامج الصندوق من بينها:

أ- اقتراب قبل - بعد، وهو يقارن الأداء الاقتصادى الكلى قبل وبعد تطبيق برنامج الصندوق.

ب- اقتراب المجموعة الضابطة Control group approach ، ويقارن الاختلاف فى الاداء الاقتصادى الكلى بين الدول التى تطبق برامج يدعمها الصندوق، ومجموعة أخرى من الدول المماثلة التى ليس لديها مثل هذه البرامج

جـ- اقتراب الواقع - الهدف، ويقارن النتائج الفعلية التى تحققت فى ظل البرنامج بالأهداف التى حددت فى إطار البرنامج.

إن جميع هذه الاقترابات تعد ذات فائدة محدودة إلى حد كبير، حيث إنها تواجه صعوبة التغلب على تحديد ماذا كان سيحدث فى ظل غياب البرنامج.

ويستغل المدافعون عن الصندوق والمؤسسات المالية بصفة عامة هذه الإشكالية فى دعم موقفهم، فعلى سبيل المثال يؤكد المدافعون عن الصندوق أن مقارنة «قبل وبعد»، والتساؤل حول الاداء الاقتصادى وما إذا كان قد تحسن بعد تطبيق البرنامج، إنما يمثل انحيازاً بشكل واضح ضد المؤسسات المالية، حيث انه يفترض أن المسار الاقتصادى

السابق على تطبيق البرنامج، كان يمكن أن يتم الإبقاء عليه فى ظل غياب التغييرات فى السياسة التى تطلبها مؤسسات التمويل الدولية[٤٦].

وفى واقع الأمر، فإنه إذا كانت هناك دراسات أمبريقية تؤكد كما سبقت الإشارة – أن لبرامج التكيف التى يدعمها الصندوق تأثيراً سلبياً على النمو الاقتصادى، فإنه توجد دراسات أخرى حديثة أيضا أكدت أن هذه السياسات ليس لها تأثير كبير على مستوى النشاط الاقتصادى[٤٧]. ويفسر البعض هذا التأثير المحدود بأن المشروطيه لا يتم تطبيقها بشكل صارم وأن الدول تدرك ذلك تماماً، فالتنازلات يمكن أن تقدم اذا ما حادت البرامج عن الطريق المحدد، والبرامج قد يتم إلغاؤها ولكن سرعان ما تبدأ المفاوضات من أجل برامج جديدة. وكلما زاد حجم الدولة وزادت أهميتها الرمزية والاستراتيجية قل احتمال، أن يتم حرمانها من استخدام موارد الصندوق[٤٨].

فى ضوء ذلك يمكن القول إنه من الصعب بالفعل تحديد ما إذا كان تبنى برامج الصندوق من شأنه أن يقود إلى تحسين النمو الاقتصادى. فالدليل المتاح ليس حاسما بشأن أثر تلك البرامج على الأداء الإنمائى للدول التى تتبناها[٤٩]. وتصبح الحاجة إلى مزيد من دراسات الحالة أكثر إلحاحا من أجل التوصل إلى نتيجة علمية فى هذا الشأن .

٢- الاستقرار السياسى والديمقراطية

نظرا لطابع الانكماش القسرى الذى تنطوى عليه برامج التثبيت والتكيف الهيكلى، وفداحة تكاليفها الاجتماعية، فإن الإصرار على تنفيذ مشتملات هذه البرامج لابد وأن يصطدم فى النهاية برفض شعبى واسع النطاق لها من قبل عمال المدن ذوى الأجور المنخفضة، وصغار الملاك، وفقراء الفلاحين والطبقة المتوسطة. وقد اتخذ هذا الرفض بعض مظاهر العنف والاحتجاج المتزايد من خلال اضرابات واعتصام العمال، واحتجاج الفلاحين وتذمر الطبقة المتوسطة، والتوترات الاجتماعية والسياسية بشكل عام، كما حدث فى الارجنتين – البرازيل – بوليفيا – الدومنيكان – الأكوادور – مصر – هاييتى – ليبريا– السودان. ويبدو أن صندوق النقد الدولى لايقدر بشكل ملائم المخاطر السياسية التى ينطوى عليها تطبيق برامجه وسياساته.

وقد دفعت هذه الانقسامات والتوترات الاجتماعية والاضطرابات السياسية الدول إلى الإسراع باستصدار الكثير من القوانين الاستثنائية المقيدة للحريات وذات الطابع اللاديمقراطى. وتوجد الآن ترسانات من هذه القوانين فى الدول التى طبقت هذه البرامج وتستخدم عند أى تحرك شعبى يناهض توجهات هذه البرامج. ومن هنا فإن آليات السوق التى تفرض على هذه الدول الآن بما يشبه القسر تتناقض مع الديمقراطية، وتنطوى على عناصر استبداد واضحة، وهذا يدحض مايذهب اليه انصار الليبرالية والانفتاح من ادعاء أن اقتصاديات السوق والديمقراطية صنوان لاينفصلان(٥٠).

وعلى صعيد صندوق النقد الدولى، فإن المدافعين عنه يؤكدون أن القاء اللوم على الصندوق بشأن اثارة عدم الاستقرار السياسى ماهو الا خلط غير صحيح بين السبب والنتيجة. فالعديد من الدول لاتتجه الى الصندوق إلا حينما تتجذر بذور الاضطراب السياسى فى أراضيها. وكما يقول عبد الشكور شعلان، فإن التأخير فى تطبيق التكيف وليس اجراءات الصندوق هو الذى يعطى دفعة للاضطرابات الاجتماعية والسياسية.

ويضيف المدافعون عن الصندوق أن العديد من الاضطرابات التى لها أسباب اقتصادية تثور لدى دول ليس لها برامج مع صندوق النقد (مثل ايران – نيجيريا – جنوب افريقيا – تونس)، وتشير البيانات الى أن الدول التى تقوم بعملية التكيف بمساعدة الصندوق تعد مستقرة بشكل ملحوظ فمن بين ٦٧ دولة طبقت برامج التثبيت فى الفترة من ٨٠ – ١٩٨٣، لم تكن هناك سوى ١٠ دول فقط واجهت اضطرابات خطيرة، وهى تلك الدول التى عادة مايستشهد بها الناقدون لبرامج الصندوق(٥١).

٣- التكاليف الاجتماعية (توزيع الدخل - الفقر - نوعية الحياه)

من أهم الانتقادات التى توجه إلى سياسات وبرامج الصندوق هى تلك المتعلقة بالتكاليف الاجتماعية لتلك البرامج والتى تدور حول إعادة توزيع الدخول وتفاقم الفقر وتدهور نوعية الحياة.

فالبرامج المالية للصندوق تكون لها انعكاساتها على تغيير توزيع الدخل وإعادة توزيع المكاسب. على سبيل المثال فإن زيادة معدلات الفائدة التى تطلب أحياناً تعمل بصورة

مباشرة لصالح فئات المجتمع التى تحوز الجزء الأهم من الادخار أى تلك الفئات ذات الدخول المرتفعة. كذلك فإن تخفيض أو الغاء مختلف أشكال الدعم، ورفع الرقابة على الأسعار تقود إلى تخفيض مستوى الأجور الحقيقية(٥٢).

وتتطلب برامج الصندوق غالبا تخفيض الاستهلاك العام والخاص من أجل تحويل الموارد الى الاستثمار وقطاع التصدير، مما يستتبع فرض أعباء ضخمة وآنية على عاتق الفقراء(٥٣)، فى الوقت الذى تساعد فيه الخصخصة على تركيز الثروة بين الرأسماليين. وفى هذا الإطار فإن رأس المال الاجنبى يستفيد بشكل واضح، ويطور نوع من التبادلية فى المصالح مع قطاعات التمويل والقطاعات ذات التوجه نحو التصدير(٥٤).

ويؤكد التيار الناقد لسياسة الصندوق وبرامجه أن إعادة التوزيع هذه تعمل فى اتجاه زيادة عدم التكافؤ فى توزيع الدخول، وانها ذات أثر سلبى على صعيد العدالة الاجتماعية(٥٥).

إلى جانب ذلك فإن برامج التقشف التى يفرضها الصندوق، وماتنطوى عليه من ضرورة تخفيض الأنفاق الحكومى انما تؤدى إلى تدهور مستوى نوعية الحياة. وفى هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن هناك دراسة حديثة(٥٦) اختبرت تأثير مشروطية الصندوق على نوعية الحياة، وانتهت الى أن المشروطية ليس لها تأثير على نوعية الحياه على الرغم من تأثيرها السلبى على النمو الاقتصادى (الذى اختبرت تأثير المشروطية عليه أيضا). وفى اطار تفسير هذه النتيجة اقترحت الدراسة أنه فى حين أن الدول النامية قامت بتخفيض عملاتها، وقامت بإجراء الإصلاحات الاقتصادية الأخرى، فإنها ربما قاومت إعادة هيكلة بعض البنود التى من شأنها أن تؤدى إلى تدهور مستوى نوعية الحياة. (مثل تحرير الأسعار) وقد يعود ذلك إلى أن أكثر من ٨٥ واقعة احتجاج جماهيرى ثارت فى أنحاء العالم المختلفة منذ عام ١٩٧٦، كانت موجهة ضد سياسات التقشف التى فرضها الصندوق وغيره من المؤسسات المالية الدولية. وان هذه الاحتجاجات ساعدت على إعادة الدعم والبرامج الأخرى التى تعزز من نوعية الحياة. إن ذلك لايعنى ان الدول النامية لاتتأثر ببرامج التقشف، ولكن يعنى -وفقا لماتقترحه الدراسة- أن بعض الدول قد

تستطيع أن تتجنب لفترة إلغاء البرامج الاجتماعية المختلفة، ولكن ذلك بالطبع لن يكون في استطاعتها إلى مالانهاية، حيث إن الانكماش الاقتصادى الحاد، وأزمة الديون سوف يغيرا هذا الوضع من خلال تأثيرهما السلبى على الموارد المتاحة للبرامج الاجتماعية، مما سيقود فى النهاية إلى فرض تخفيضات أكبر تقلل من مستوى نوعية الحياة ككل.

ويضيف النقاد أنه فى ظل ارتفاع التكاليف الاجتماعية لبرامج التكيف، وتدهور مستوى المعيشة لغالبية المواطنين، ومايواكب ذلك من قوانين قمعية واستثنائية، فإن حكومات الدول التى تضطلع بتلك البرامج تفقد غالبا ولاء مواطنيها، حيث إن اقتناع المحكومين بوضعهم التابع فى النظام الاجتماعى يتطلب أن يوفر لهم هذا النظام الحد الأدنى من المطالب المادية، وهو الأمر الذى لاتوفره هذه البرامج(٥٧) وهذا التدهور فى ولاء المواطنين لحكوماتهم من شأنه أن يغذى عدم الاستقرار السياسى، وان يعرض للخطر قوة الدولة وشرعيتها.

وجدير بالذكر أن هناك مجموعة من علماء الاجتماع ممن ينقدون سياسات الصندوق خاصة ومؤسسات التمويل الدولية عامة، ويعملون لدى وكالات الأمم المتحدة المختلفة وخاصة الانكتاد، برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، اليونيسيف، ومنظمة العمل الدولية، كذلك يعمل بعضهم داخل مؤسسات التمويل الدولية ذاتها، ويوجهون نقدهم لمؤسساتهم وإن كان ذلك بصورة غير علنية.

هؤلاء النقاد يطالبون بما أصبح يعرف «بالتكيف الهيكلى ذى الوجه الانسانى» ويعد اليونيسيف المصدر الأساسى للنقد الأكثر قوة، والأكثر فعالية لسياسات المؤسسات المالية الدولية. وقد أخرج اليونيسيف "a Position Paper" عام ١٩٨٣، والتى كان قد تم التوصل اليها بالتشاور مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. هذه الورقة فى حين أنها تعترف بالحاجة إلى سياسات التكيف، الا أنها تطالب بمنهج متكامل لعملية التكيف يأخذ فى اعتباره تأثير تلك السياسات على النساء والاطفال الفقراء خاصة فى مجموعة الدول النامية الأكثر فقرا.

وتتلخص العناصر الأساسية لمنهج اليونيسيف فى الآتى:

أ) إدراك أهمية ضمان حد أدنى من الغذاء، والدخل والخدمات الأساسية لكل المجموعات العمرية.

ب) الإبقاء على أو إيجاد شبكة من الخدمات الأساسية والدعم للأطفال الصغار والقطاعات الأكثر تأثراً بين السكان.

جـ) إعادة هيكلة أساسية داخل مجالات الصحة، والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى لتحقيق أقصى مثالية وكفاءة فى تقديم هذه الخدمات.

د) مزيد من الاعتماد على العمل المجتمعى والقطاع غير الرسمى، وذلك بالتعاون مع الموارد العامة لتحقيق درجة عالية من الفعالية.

هـ) مزيد من الاهتمام بتوزيع الدخل خاصة فى مجال تقاسم أعباء التكيف الاقتصادى.

وقد تبعت مبادرة اليونيسيف وعززتها أصوات مماثلة من وكالات الأمم المتحدة المختلفة، ومن المنظمات غير الحكومية وبعض علماء الاجتماع البارزين وبعض الحكومات. هذه الأصوات ساعدت على إحداث تغيير فى خطاب المؤسسات المالية الدولية، فبدأت بيانات رئيس البنك الدولى ومدير صندوق النقد الدولى تتضمن عبارات تتعلق بحماية الحاجات الإنسانية والعدالة، ولكن على الرغم من ذلك فإن هذه الاهتمامات لم يتم دمجها بعد فى الأطر الاقتصادية الأساسية التى ترشد البنك والصندوق فى مجال عملهما(٥٨).

وفى إجابة الصندوق على هذه الانتقادات، فإنه يؤكد على أن هناك جانبا من الشرعية فى الادعاءات التى تقول إن رفض الصندوق اقتراح أولويات قومية محددة لإعادة توزيع الدخل لايساعد الفقراء والضعفاء. ومن الصحيح أيضا أن هدف التوزيع الأفضل للدخل أو على الأقل هدف التضحيات المتناسبة لايدخل بشكل صريح ضمن خطاب النوايا للدول كشرط لحصولها على مساعدة الصندوق. ولكن الادعاءات التى تقول إن الصندوق لايبالى بمثل هذه المسائل تعد غير صحيحة تماماً.

والأكثر أهمية، فإن مايدعيه النقاد بشأن أن تكلفة التكيف عادة مايتحملها الفقراء وأن برامج الصندوق تؤدى إلى تفاقم سوء توزيع الدخل، نظراً لأن الاغنياء والاقوياء لديهم القدرة على تجنب آثار اجراءات التثبيت هى بمثابة مقولات نظرية لاتؤيدها المعلومات الأمبريقية، والبيانات الاحصائية التى تظهر ان البرامج التى يدعمها الصندوق قد أدت بصورة واضحة إلى سوء توزيع الدخل(٥٩).

ويؤكد المسئولون عن الصندوق أن سياساته خاصة منذ الثمانينيات قد استهدفت أكثر المواطنين فقرا وأكثر الجماعات تأثرا فى المجتمع، وهم فقراء الريف. إن الصندوق يعترف بأن برامجه قد حاولت تحويل الشروط الداخلية للتجارة لصالح القطاع الريفى، ولكنه يرى أن فقراء المدن لايشكلون الجماعات الأكثر فقرا فى المجتمع. وعلى النقيض، فإن الصندوق يعتقد أن البرامج التى لم تصادف نجاحا أو استمرارية، والتى اتبعتها الدول قبل تدخل الصندوق هى التى كانت ذات تأثير ضار على الفقراء.

وقد انتهت دراسة أعدها الصندوق عام ١٩٨٦ إلى أنه «فى حين أن أنماط السياسات التى تتخذ فى إطار برامج التكيف التى يدعمها الصندوق يكون لها مضامين بالنسبة لتوزيع الدخل، فإنها بصفة عامة لم تكن ضارة بالنسبة لتوزيع الدخل وبصفة خاصة فإن برامج الصندوق لم توجه ضد الفقراء(٦٠).

علاوة على ذلك، فإن تأثير برامج الصندوق على توزيع الدخل تعتمد بشكل أساسى على كيف يتم تنفيذ هذه البرامج من جانب السلطات القومية(٦١). ومن ثم فإن الصندوق يلقى على الحكومات مسئولية مايتعلق بتحديد الآثار الاجتماعية، حيث إن الجهود المبذوله فى سبيل عملية التصحيح يمكن أن يوزع عبؤها بين مختلف الفئات الإجتماعية ومختلف بنود الانفاق العام (نفقات مخصصة للتسلح أو برامج اجتماعية مثلا)، لذا فإن الحكومة وليس الصندوق، هى التى تختار هذا البند أو ذاك. وبما أنه من النادر أن تنحو الحكومات للاضطلاع بالمسئولية عن الاصلاحات الضرورية التى تلقى معارضة قوية من جانب الشعوب، فإن النقاد يجعلون منه كبش الفداء مؤكدين أن هذه التدابير إنما فرضتها تلك المؤسسة(٦٢).

فالحكومات غالبا مايكون لديها دافع سياسى محدود لمساعدة الفقراء، وبصفة خاصة هؤلاء الذين يتم تحديدهم باعتبارهم يمثلون الثلث الأفقر من السكان. إن الإجراءات التى تعد الأسهل من الناحية السياسية - غالبا هى التى تقدم فقط مساعدة مؤقتة (والتى تمول من الخارج)، أما الإصلاحات التى تتضمن تحويلا للموارد أكبر وأكثر وضوحا واستمرارية من الاغنياء الى الفقراء تعد أصعب بكثير. علاوة على ذلك، فإن الإجراءات التى تستهدف الثلث الأفقر لاتفعل سوى القليل للحد من المعارضة السياسية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى، حيث إن المعارضة الأكثر احتمالا وخطورة تأتى غالبا من جانب أصحاب المصالح الأساسية التى تتهدد بفعل إصلاحات محددة، ومن الطبقات المتوسطة التى عانت ولاتزال تعانى من خسائر فادحة. ولقد دعا البنك الدولى، والوكالات الإنمائية الأخرى، إلى ضرورة إعادة توجيه الانفاق فى مجالى الصحة والتعليم لصالح الفقراء، وإن مثل هذا التمويل يمكن ان يفيد ليس فقط الثلث الأكثر فقرا، ولكن أيضا الطبقات المتوسطة ذات الاهمية السياسية(٦٣).

وأخيرا فإن الصندوق يعتقد أن تدخله فى توزيع الدخل لدى الدول المعنية سوف يوقعه بشكل غير مباشر فى شرك إجراءات السياسة الاقتصادية الجزئية التى ترتبط بشكل وثيق بالخيارات السياسية والاجتماعية للدولة، ومثل هذا التدخل من المحتمل أن يقاوم بصورة عنيفة من جانب معظم الدول، كما أنه سيمثل خرقا لحدود دور الصندوق ذاته ومبادئه(٦٤).

د- دور الدولـــــة

تعتبر سياسة تقليص حجم تدخل الدولة فى آليات السوق محليا أو خارجيا سمة أساسية لبرامج التثبت والتكيف الهيكلى، وينتقد البعض هذه السياسة من منطلق أنها قد أدت الى فرملة عملية التنمية فى دول عدة، وحرمت الشعوب من مكاسب تحققت على مدى سنوات(٦٥).

وقد قدمت إحدى الدراسات النقدية الحديثة تحليلا جيدا لتأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على التدخل الاقتصادى للدولة، والمضامين السياسية لهذا التأثير(٦٦). فقد ميزت

الدراسة بين عدة أشكال من التدخل الاقتصادى للدولة، واختبرت تأثير برامج الصندوق بالنسبة لتلك الأشكال المختلفة، وتوصلت إلى أن هذه البرامج لايبدو أنها تتضمن هجوما شاملا على تدخل الدولة فى الاقتصاد، بل يبدو أنها قد أدت إلى استمرار والتوسع فى بعض أشكال تدخل الدولة (خاصة التأثير والوساطة)، وأعادت توجيه أشكال أخرى (التنظيم - التوزيع)، فى الوقت الذى أدت فيه إلى تقوض تدخل الدولة فى مجال واحد فقط هو الإنتاج.

ولقد كان لهذا التأثير مضامين سياسية هامة سواء بالنسبة لعلاقات الإنتاج الداخلية (بين رأس المال والعمل وبين القطاعات الاجنبية والمحلية وقطاع الدولة) أو بالنسبة لوضع الدولة فى إطار التقسيم الدولى للعمل (التحول بعيدا عن النمو الذى تقوده الدولة والقائم على الإصلاح الاجتماعى، والتصنيع القائم على إحلال الواردات، إلى النمو القائم على القطاع الخاص والموجه نحو التصدير). وهكذا فإن ماقد يبدو أنه سلسلة من إجراءات قصيرة ومتوسطة المدى للتثبيت والتكيف الاقتصادى يتحول لأن يكون ذا مضامين أساسية طويلة الأجل بالنسبة لخيار الاستراتيجية الإنمائية.

وتثير الدراسة مجموعة من القضايا النظرية الهامة على النحو التالى:

أ- لابد وأن يكون واضحا أن التوصيات الخاصة بإصلاح السياسة من جانب الصندوق (وكذلك البنك الدولى) إنما تقود تلك المؤسسات الى ماوراء الحياد السياسى والدور الفنى الذى تدعيه لنفسها، حيث أن توصياتهم لتغيير دور الدولة فى الاقتصاد له مضامين سياسية بعيدة المدى نظرا لأنها تصل إلى قلب القضايا الهامة بشأن طبيعة الدولة والمبرر لتدخلها والأشكال الأكثر ملاءمة لهذا التدخل، ومن ثم فإن توصيات الصندوق وكذلك البنك ليست محايدة فى تأثيرها وتصمم لإعادة توجيه تدخل الدولة بعيدا عن استراتيجية معينة للتنمية. (التصنيع القائم على احلال الواردات والإصلاح الاجتماعى)، ومن شأن ذلك أن يوجد أساساً قوياً للمقاومة السياسية للعديد من الإصلاحات فى المستقبل القريب.

ب- يعتقد الصندوق والبنك أن تقييد دور الدولة فى الاقتصاد سوف يؤدى إلى تحقيق درجة أكبر من الكفاءة، وأداء اقتصادى أفضل. ولكن حتى إذا نجح الصندوق

والبنك فى إعادة تحديد دور الدولة ومدى تدخلها الاقتصادى، فإنه سيكون من قبيل التبسيط غير الملائم للأمور افتراض أن الدول النامية سوف تجد الطريق إلى التنمية والنمو غير التضخمى. فإذا كان التدخل غير الكفء وغير الحكيم فى الاقتصاد قد ساهم بالفعل فى مشكلات التثبيت والتكيف، إلا أنه لايمثل المصدر الوحيد للمشكلة الاقتصادية التى تواجهها تلك الدول. فالملامح الهيكلية للاقتصاد الدولى (مثل انخفاض أسعار المنتجات وتأرجح اسعار الواردات) إلى جانب الزيادات فى أسعار الفائدة والحمائية المتزايدة من جانب الدول الصناعية ساهمت إلى حد كبير فى إنتاج الظروف التى كانت ولاتزال محورية بالنسبة لمشكلات التنمية.

جـ- إن تقييد دور الدولة فى الانتاج، قد يحد من قدرتها على إعادة توجيه تدخلها التنظيمى لصالح القطاع الخاص. ففى العديد من أنحاء العالم النامى، توجد درجة عالية من الاعتماد المتبادل بين القطاعين العام والخاص لدرجة أنه قد يصعب فى بعض الدول تحديد الخط الفاصل بينهما (مشروعات مشتركة - دعم الدولة للقطاع الخاص لتمويل عملية النمو).

ومن ثم فإن الخصخصة (على الأقل فى شكل بيع مشروعات الدولة) لن يتم الترحيب بها دائما من جانب القطاع الخاص، فرأس المال المحلى الذى نما جنبا إلى جنب مع الدولة فى العديد من الدول النامية لاينتظر بالضرورة الفرصة للازدهار والتوسع فى المساحة التى تشغلها الدولة حاليا، ويصبح من الضرورى توفر دوافع وحوافز وضمانات واسعة قبل أن يوافق على المساهمة بشكل اكثر فعالية فى هذه المجالات أكثر من ذلك فإن البيئة التنافسية والليبرالية الجديدة قد لا يرحب بها القطاع الخاص أو يجدها بيئة مشجعة وملائمة.

د- إن التوصيات التى تنطوى عليها برامج الصندوق والبنك من شأنها تقويض الأساس المالى للدولة، وبصفة خاصة فإن خصخصة مشروعات الدولة الناجحة، جنبا إلى جنب مع تخفيض الرسوم على الواردات يمكن أن يؤدى الى تخفيض الدخل المحلى للدولة.. إن هذا الإضعاف للأساس المالى للدولة بالإضافة الى الفشل المحتمل فى تحريك القطاع الخاص بصورة ملائمة، من شأنها تقويض شرعية الدولة ذاتها.

إلى جانب ذلك فإن العديد من التوصيات التى تنطوى عليها برامج المؤسسات المالية من شأنها إيجاد تحديات اساسية لشرعية الدولة القائمة ايضا. فعلى سبيل المثال فإن الحد من أو إعادة توجيه التدخل التوزيعى للدولة فى الاقتصاد يمكن أن يقوض قدرتها على التوسط بشكل فعالٍ بين القطاعات المتصارعة داخل المجتمع المدنى (خاصة بين رأس المال والعمل) كذلك فإن إزالة الدعم على الغذاء والطاقة من المحتمل أن يحرك قطاع هام من السكان الحضريين، كما أنه قد يجعل من الصعب بالنسبة للدولة تكوين ائتلاف أوسع نطاقا يؤيد استمرار عملية الإصلاح، على الرغم من أهمية وجوهرية مثل هذا التحالف لنجاح عملية التغيير التى يسعى إلى إنجازها الصندوق والبنك.

واستكمالا لهذا التحليل النقدى المتقدم لتأثير برامج وسياسات صندوق النقد الدولى على الدولة ودورها وشرعيتها، يشير البعض إلى أن آليات ونتائج برامج التثبيت والتكيف الهيكلى كان من شأنها نقل عملية صنع القرار الاقتصادى والاجتماعى من مستواها الوطنى إلى المستوى الدولى (مستوى الصندوق والبنك ومانحى القروض)، الأمر الذى كان من شأنه النيل من الاستقلال النسبى للدولة. فلقد أجبرت الدول التى اذعنت لتلك البرامج على تنفيذ حزمة معينة من السياسات التى لم تصاغ فى ضوء توجهات أو أسس عامة فحسب، بل فى ضوء تفصيلات دقيقة رقمية وضمن أفق زمنى محدد، ولذا لم يعد فى مقدور حكومات تلك الدول أن تصيغ بشكل مستقل أية سياسة تتعارض ولو قليلا مع ما يرد فى هذه البرامج، وبذلك أوجدت هذه البرامج ما يسميه البعض «بالإدارة المركزية الخارجية لاقتصاديات هذه الدول» وهو ما يمثل قمة نزع السيادة[٦٧].

ومن ناحية أخرى فإن هناك نقد هام يطرحه البعض الآخر. يتعلق بتطبيق برامج التكيف، ومدى اتفاقها مع المذهب الليبرالى الذى يعتمده الصندوق، فيرى أن هناك فاصل يفصل بين عملية تطبيق برنامج التكيف وبين المذهب الليبرالى الذى يعتمده الصندوق ففى حين يدعو هذا المذهب إلى تقليص دور الدولة كأداة لتحقيق أفضل فعالية اقتصادية، فإن تطبيق هذا المذهب والعمل به من جانب الصندوق يستدعى ويتضمن تدخلا فعالا ومدروسا ومستمرا من قبل الدولة.

وهكذا يبدو التعارض بين المبدأ والتطبيق، فالاتجاه التحررى فى الاقتصاد ونموذج الاقتصاد المنفتح الذى يدعمه الصندوق لا يرتكز على المبدأ التقليدى القائل «دعه يعمل، «دعه يمر» بقدر اعتماده على الطرح الجديد لهذا المبدأ بالقول «اجعله يعمل، اجعله يمر، واجعله ينتج للقطاع الخارجى، اجعله يصدر.

وهكذا فإن القوانين الطبيعية لا تترك لتسير سيرتها التطورية أو الإنمائية بفرض نفسها من تلقاء ذاتها، ولكن يتم السعى لخلق وإحداث ما هو أفضل(٦٨).

ولقد أثبتت مجموعة من دراسات الحالة بالفعل أن إصلاح السياسة الاقتصادية قد قاد إلى تعزيز الفرع التنفيذى للدولة، وداخل الفرع التنفيذى وزارات المالية والاقتصاد. وهكذا ففى حين يدافع العديد من مؤيدى الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية عن دور أكثر اتساعا للأسواق ويدعون إلى تقييد دور الدولة، ويضعون الدولة فى مواجهة السوق، بحيث أن توسيع دور الأخير يتضمن تقييد دور الأولى من خلال الخصخصة، تخفيض الإنفاق العام، الحد من السلطات التنظيمية والإنتاجية، إلا أن ما يحدث فى الواقع هو أن التغييرات فى السياسة الاقتصادية تعزز من سلطات قلب الدولة (الفرع التنفيذى) وتعزز من سيطرته على متغيرات السياسة الاقتصادية الاساسية التى تؤثر على مخرج أو ناتج النشاط الاقتصادى، وهذا هو جوهر ما أسماه M. Kahler «بالتناقض التقليدى» حيث أن توسيع دور الأسواق يتطلب تعزيز الدولة وخاصة بيروقراطيتها المالية(٦٩).

وإزاء هذه المجموعة الأخيرة من الانتقادات بشأن دور الدولة فى ظل برامج التثبيت والتكيف الهيكلى، فإنه لا يزال هناك إصرار من جانب الصندوق وكذلك البنك على التأكيد على أهمية الحد من دور الدولة فى الاقتصاد، على أساس أن هذا الدور المحدود من شأنه أن يؤدى إلى تحقيق كفاءة أكبر وأداء اقتصادى أفضل ومن ناحية أخرى يؤكد المسئولون بالصندوق والبنك على أن دورهم ليس ذا صفة سياسية، بل هو دور اقتصادى وفنى بحت(٧٠).

من التحليل السابق لأبعاد الجدال المختلفة حول سياسات وبرامج صندوق النقد الدولى وآثارها المختلفة فيما يتعلق بقضايا النمو الاقتصادى، والديمقراطية والاستقرار السياسى، والتكاليف الاجتماعية، ودور الدولة، يتضح أن الادعاءات بشأن تأثير تلك البرامج لاتزال

متباينة. إن مقولات الصندوق فيما يتعلق بنجاح برامجه الخاصة بالتكيف لا تدحض بشكل مقنع مقولات نقاده، وإن كانت فى نفس الوقت لا تخلو من بعض الشرعية. ولاتزال الدراسات المختلفة تبرز نتائج مختلفة بصدد نفس القضايا. فلقد انتهت إحدى الدراسات التى أجراها الصندوق مؤخرا وشملت ٢١ دولة و ٤٤ برنامجا، إلى أن مستوى الأداء فى التسعينيات يفوق بكثير مستواه فى الثمانينيات. فى حين على الجانب الآخر يبرز النقاد لبرامج التثبيت والتكيف الدليل على التأثير التدميرى لبرامج الصندوق فى عدد من الدول.

فى ضوء هذه الدراسات وبالتسليم بالمناهج والأطر النظرية المختلفة فإن الدليل لايزال غير حاسم وموضع جدال، الأمر الذى يجعل من الصعب الوصول إلى نتيجة عامة بشأن تأثير سياسات صندوق النقد الدولى على الدول النامية. ولعل ذلك يبرز أهمية ودور الأوضاع الداخلية فى تحديد ذلك التأثير: حدة الأزمة الاقتصادية، الإطار السياسى الذى تطبق فى ظله إجراءات التثبيت والتكيف، الإجراءات التى يتم اتخاذها... الخ.

من هذا المنطلق فإن الاقتصاد السياسى للدولة التى تطبق برامج الصندوق ربما يساهم إلى حد كبير فى تحديد تأثير تلك البرامج وتفسير مدى نجاحها أو فشلها(٧١).

وفى ضوء ذلك فإن الدراسة ستتجه فى المبحث التالى إلى عمل مراجعة لبعض الأدبيات التى تناولت الأبعاد الاقتصادية- السياسية لعملية التكيف، وأهم القضايا التى يتم طرحها فى هذا المجال. وسيتم التركيز بصفة خاصة على الأبعاد السياسية المؤثرة فى الاتجاه نحو تبنى سياسات الإصلاح، ومدى نجاح أو فشل تطبيقها فيما يعرف «بسياسات التكيف» "The Politics of Adjustment".

ثالثا: الأبعاد السياسية لعملية التكيف فى الدول النامية

لقد أصبح واضحاً أن العوامل السياسية لها تأثير جوهرى على الموقف الذى يولد الحاجة إلى الإصلاح، وعلى طبيعة جهود الإصلاح وناتج تلك الجهود، وأن تفاعل هذه العوامل مع العوامل الاقتصادية يحتاج كثير من الفهم.

ومع التسليم بأن السياسات التى يطلبها - ويفرضها أحياناً - صندوق النقد الدولى - وكذلك البنك على الدول النامية هى سياسات تحقق وتخدم فى النهاية النظام الرأسمالى، وأن الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة يمكنها من خلال قدرتها التصويتية المتفوقة (والتى تزيد على ٦١٪ من الإجمالى) أن تفرض ما تريد من سياسات، مع التسليم بكل هذا يبقى هناك سؤال رئيس يتمثل فى الآتى:

ماهى الأسباب التى تجعل هذه السياسات تحقق نجاحاً فى بعض الدول (شيلى وغانا- الأكوادور) فى حين تلاقى فشلاً فى دول أخرى (زامبيا - البرازيل - الأرجنتين)

فى هذا الشأن يطرح الأدب المتاح مجموعة من المقولات المختلفة التى تتعلق بالدوافع التى تقود إلى تبنى سياسات التكيف والإصلاح ومجموعة أخرى تهتم بالعوامل السياسية التى تحيط بعملية التطبيق وتؤثر فى نجاح أو فشل تلك السياسات.

وفيما يلى سنتناول الدراسة كلتا المجموعتين من المقولات والآراء المختلفة التى تثور بشأنها.

١- الدافع نحو تبنى سياسات الإصلاح:

من مطالعة الأدب المتاح فى هذا الشأن نجد أن هناك ما يشبه الاتفاق على أن «الأزمة» تمثل الدافع الأكثر إلحاحاً وتكراراً للاضطلاع بعملية الإصلاح. إلا أن درجة حدة الأزمة التى يمكن أن تدفع للقيام بتغييرات شاملة تختلف فى الواقع من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر.

وهناك ثلاثة أنواع من الأزمات التى تقود إلى القيام بالإصلاح.

أ- العجز الشديد فى ميزان المدفوعات والذى يصاحبه نقص فى الواردات، أزمة ديون - هروب رأس المال (المكسيك وشيلى)

ب- التضخم الذى يتزايد بسرعة كبيرة والذى يمكن أن يمثل عاملاً أساسياً فى حد ذاته يقود إلى إدراك الحاجة للاضطلاع بالإصلاحات (البرازيل).

جـ- ضعف أو عجز الدولة، وهذا الدافع على الرغم من أهميته إلا أنه أقل تناولاً فى الأدبيات. لقد كان هذا العامل سبباً رئيسياً لدفع عملية الإصلاح فى دول مثل غانا، البرازيل، زامبيا، حيث تصبح الدولة فى هذه الحالة غير قادرة على توفير الخدمات الأساسية (كالصحة والتعليم)، ومواجهة عمليات التهريب واسعة النطاق، ويتزايد حجم القطاع غير الرسمى، وتزيد الخسارة فى العائد من الضرائب. وفى ظل هذه الظروف فإن الاعتبارات السياسية المتجسدة فى الرغبة فى إستعادة سيطرة الدولة وسلطتها تمثل الدافع الأول لاقرار برنامج الإصلاحات الاقتصادية، والذى غالباً ما يتضمن - وبصورة تظهر تناقضاً غريباً - تقويض سيطرة الدولة من أجل زيادة فعاليتها.

على الرغم من ذلك فإن هناك بعض الحالات النادرة التى اتخذت فيها الإصلاحات فى ظروف لا تتسم بالأزمة. على سبيل المثال فإن السخط الشعبى بشأن أوضاع معينة يمكن أن يولد الدافع للإصلاح، فالاستياء من الفساد مثل الأساس للتأييد الشعبى لجهود الإصلاح فى كوريا عام ١٩٦٠، وكان أيضاً عاملاً فى الوصول إلى قرار الإصلاح فى دول أخرى مثل غانا وزامبيا، إلى جانب التدهور الحاد فى الاقتصاد الكلى فيهما الذى كان أيضاً عاملاً جوهرياً. كذلك فإن تغير الأيديولوجية سواء نظرا لتغير الحكومة (شيلى- كوريا)، أو نظراً لإدراك أن الاستراتيجية الإنمائية التى كانت قائمة قد فشلت (غانا - الأكوادور) يمكن أيضاً أن يقود إلى القيام بعملية الإصلاح[٧٢].

بصفة عامة، فإنه فى كل الأحوال اتخذت الاصلاحات فى إطار ظروف تتسم بتدهور الأوضاع الاقتصادية، الذى يمثل شرط مسبقاً للبدء فى عملية إصلاح هيكلى. ويبدو أن الحكومة تتمتع غالباً بمجال أكبر للمناورة نوعاً ما فى ظل الظروف التى يكون فيها الموقف الاقتصادى القائم متسماً بتدهور واضح، ومن ثم فإن درجة الاستياء والسخط

التى تلت الإصلاحات فى تركيا عام ١٩٨٠، وغانا فى منتصف الثمانينيات كانت أقل من تلك التى وجدت فى الأكوادور والبرازيل ومصر حيث كانت الحاجة للإصلاح أقل وضوحا.

وتستحوذ العملية السياسية التى تترجم بمقتضاها الحاجة للتكيف الاقتصادى إلى مطالب سياسية فعالة بالتغيير فى السياسة، تستحوذ على جانب كبير من الاهتمام فى إطار أدب التكيف. والافتراض الأساسى هنا هو أن تدهور الظروف الاقتصادية لا يقود مباشرة إلى إصلاح السياسة الاقتصادية، ولكن هناك عملية وسيطة هى العملية السياسية والتى تبلور المطلب السياسي بالتغيير(٧٣).

وقد ركز جانب كبير من الأدب على إبراز دور جماعات المصلحة، وهيكل المؤسسات السياسية (وبصفة خاصة بيان أهمية التمييز بين النظم الديمقراطية والسلطوية) فى ترجمة الحاجة للتكيف الاقتصادى إلى مطلب سياسى فعال بالتغيير. وهناك اختلاف كبير فى الآراء بشأن تقييم دوريهما فى إطار هذه العملية الوسيطة.

أ- دور جماعات المصلحة:

أوضح جانب من الدراسات أهمية دور جماعات المصلحة (الكاسبون – الخاسرون) فى دفع أو تعطيل عملية الإصلاح. وأكدت هذه الدراسات أنه من الطبيعى أن المعارضة المتزايدة للسياسات القائمة توجد الدافع الرئيسى للإصلاح، وأن وجود جماعات مصالح لها اتصالات مع الأسواق الدولية، تجعلها تطالب بالتعبير فى السياسة الداخلية.

إلا أن هناك دراسات أخرى وصلت إلى نتائج مخالفة لهذا الفرض، حيث أكدت فشل جماعات المصلحة فى تفسير الإقدام على أو التراجع عن الاضطلاع بعملية الإصلاح الاقتصادى.

على سبيل المثال، فإن جماعات رجال الاعمال على الرغم من أنها تدافع بالفعل عن التغيير فى السياسة العامة، إلا أنها فى كثير من الأحيان تكون غير مؤثرة أو منقسمة. وعلى الجانب الآخر، فانه لا يوجد دليل قوى على فعالية العمال فى مجال محاولة تعطيل

عملية التغيير فهم إما خاضعون، أو مهمشون، أو مقمعون. وإذا كانت هناك فى بعض الحالات جماعات مصالح اقتصادية تقاوم عملية الإصلاح مثل البيروقراطية والموظفون العموميون، فإن هناك حالات أخرى، استطاعت فيها النخبة السياسية أن تحطم مقاومة المعارضين أو تناور حول معارضتهم(٧٤).

وفى إطار محاولة تفسير فشل جماعات المصلحة فى تشكيل جهود الإصلاح على نحو حاسم كما هو متوقع، تقدم مجموعة من الأسباب على النحو التالى:

١- فى اطار الإصلاح الاقتصادى الشامل فإنه من الصعب بالنسبة لجماعات معينة أن تحسب وتحدد أين تقع مصالحها بشكل دقيق. وحتى الاقتصاديون الذين يؤيدون إحداث تغييرات فى السياسات الاقتصادية الكلية، عادة ما يكونوا غير قادرين على تحديد تأثيرها المحدد على جماعات مصالح معينة. فهم يفتقدون النماذج التى تمكنهم من اكتشاف أثر التغير فى المتغيرات الاقتصادية الكلية على الاقتصاد الجزئى، أى على المصائر الاقتصادية لجماعات معينة: العمال فى صناعة معينة، الشركات التى تستخدم تكنولوجيا معينة، والتى تنتج لأسواق معينة، المواطنون الذين يعيشون فى مناطق معينة أو الذين ينتمون إلى فئات دخل معينة الخ..

ومن هنا تبرز قيمة «الإقناع»، بمعنى أن المدافعين عن نظريات اقتصادية أو مفاهيم أيديولوجية معينة يمكنهم اكتساب – فى ظل هذا المناخ من عدم التأكد – نفوذ وتأثير من خلال الاتجاه نحو تشكيل وتكوين عقائد المواطنين بشأن مكمن مصالحهم الاقتصادية.

٢- وحتى فى إطار الجماعات التى يبدو أن لديها إدراكاً بمكمن مصالحها الاقتصادية، فإنها غالباً لاتكون مؤثرة أو فعالة، ويمكن تفسير ذلك بعدة أمور:

- إن الفوائد الناجمة عن الإصلاح غالبا ما تكون موزعة على نطاق واسع، وتكمن فى المستقبل، ومعنى ذلك أنها غير مؤكده، على العكس فإن تكاليف الإصلاح غالبا ما تكون مركزة وتنصب على مجموعة من أصحاب المصالح الذين يؤيدون الوضع القائم ويستفيدون من السياسات القائمة، وهى تحدث فى الحاضر ومؤكدة. وبافتراض الرشاد فى سلوك الأفراد، وأنهم يسقطون المستقبل من حسابهم، ويكرهون المخاطرة، فإنهم قد يقدروا

أن الفائدة المتوقعة فى ظل الوضع الراهن أكبر من تلك التى يمكن الحصول عليها فى المستقبل فى ظل مجموعة من السياسات الإصلاحية وحتى إذا كانت هناك قناعة بالفائدة الأكبر فى المستقبل، فانهم قد يواجهون صعوبة أكبر فى تنظيم أنفسهم لتأييد الإصلاحات بصورة تفوق ما يواجهه الخاسرون الأكثر تركيزا.

من ناحية أخرى، فإن طبيعة المنافع العامة أو الخير الجماعى public goods تقلل من احتمال قيام جماعات المصلحة بتنظيم ذاتها من أجل تقديم هذا الخير. فمالكى أو مديرى شركة معينة قد يدركون أن الإصلاح سوف يخدم المصالح الجماعية لرجال الأعمال بصفة عامة، ولكن - وهم يتصرفون بصورة عقلانية رشيده - فإنهم لن يدافعوا بفاعلية عنها نظرا لأن الفوائد الخاصة التى ستعود عليهم وعلى شركتهم قد لا تغطى تكاليف الدفاع عنها بشكل منفرد من أجل تقديم هذا الخير أو المنفعة الجماعية.

ونتيجة لهذه المشكلات، فإنه توجد عادة فجوة بين الرغبة الاقتصادية فى الإصلاح والمطالبة السياسية الفعالة بها على جانب أصحاب المصالح الاقتصادية. وبناء على ذلك يمكن القول أن أهمية جماعات المصالح المنظمة قد تكمن فى تفسير استقرار السياسات العامة أكثر مما تكمن فى تفسير الاتجاه نحو تبنى تلك السياسات من البداية، وهذه النتيجة يمكن أن تساعد بدورها فى تفسير أن الإصلاح الاقتصادى يعقب غالباً التغيير فى الحكومة سواء كان هذا التغيير نتيجة انقلابات (مثل شيلى - غانا - كوريا) انتخابات (الأكوادور). وهذا يشير إلى أن التغييرات فى المصالح الثابتة - المصالح التى تؤيد الإبقاء على الوضع الراهن - تعد ضرورية لضمان وكفالة التغييرات فى السياسة العامة(٧٥).

ب- هيكل المؤسسات السياسية ونمط النظام السياسى

تبرز أهمية هيكل المؤسسات السياسية والقواعد التى تنظم التنافس السياسى باعتبارها تشكل الإطار الذى بداخله يدور الصراع السياسى، والذى فى ظله يتمكن السياسيون الطامحون من تحريك الساخطين على النظم القائمة. ومن ثم فإن سلوك السياسيين يتشكل بفعل هذا الهيكل وتلك القواعد. فعلى سبيل المثال فإنه فى العديد من دول أمريكا اللاتينية، فإن رئيس الدولة لايتولى منصب الرئاسة سوى مرة واحدة، ومن ثم يتجه

الرؤساء إلى الاضطلاع بجهود الإصلاح التى يكون من الصعب الدفاع عنها سياسياً، نظرا لاهتمامهم بتكريس جهودهم للقيام بالأفعال التى يتصورون أنها صحيحة، بدلا من توجيه تلك الجهود لبناء الائتلاف الذى سوف يعيدهم إلى السلطة.

وفى إطار البحث فى أثر هيكل المؤسسات السياسية باعتباره الإطار الذى من خلاله تترجم الضرورة الاقتصادية للإصلاح إلى مطلب سياسى فعالى، يثور النقاش حول أهمية الاختلاف بين النظم الديمقراطية والسلطوية.

فالافتراض الذى ساد لفترة طويلة هو أن التغيير فى السياسة العامة يمكن أن يتحقق بصورة أفضل عن طريق نظام سياسى سلطوى. وقد وجدت مجموعة من الدراسات التى أجريت على دول أمريكا اللاتينية أن هناك علاقة سببية بين إصلاح السياسة الاقتصادية والسلطوية السياسية، وتوقع الباحثون أن هذه العلاقة يمكن أن تنطبق على كل الدول النامية. ويكمن وراء هذا الاعتقاد إدراك أن التغيير فى السياسة الاقتصادية يولد خاسرين وكاسبين، وأن الخاسرين من المتوقع أن يقاوموا ذلك التغيير، ومن ثم فإن الإصلاح الناجح سوف يتطلب إكراها(٧٦).

ولكن الدراسات الحديثة أضفت بعض الشكوك حول هذه العلاقة التقليدية، وحول الاعتقاد بأن النظم السلطوية تملك ميزه خاصة من حيث قدرتها على تحقيق التغيير فى السياسة الاقتصادية(٧٧). ولايعنى ذلك أن نمط النظام ليس مهما فى فهم سياسات التكيف، ولكن الأمر يحتاج إلى تمييز أكثر ودقة فى إطار فئتى السلطوية والديمقراطية.

ففى إطار النظم السلطوية القوية، تدعم السلطات التنفيذية صانعى القرار والتكنوقراط، وتحميهم من مواجهة الضغوط التوزيعية، وتحتفظ الحكومة بدرجة عالية من الاستقلالية بعيدا عن القوى السياسية الداخلية فى صياغتها للسياسة، كما أن قدرة البيروقراطيين على تنفيذ السياسة تكون مرتفعة. ولكن – وعلى العكس – فإنه فى ظل النظم السلطوية الضعيفة، تكون الحكومات غالبا غير مستقرة، والتكنوقراط مهمشين، وعملية صنع القرار ضعيفة التنظيم، ومن ثم فإنها تصبح غير قادرة على صياغة أو تطبيق البرامج المتماسكة من أى نوع، ومن هنا فإنه ينبغى توقع اختلاف أداء النظم السلطوية باختلاف مدى قوتها.

والحكومات الديمقراطية أيضا قد تختلف وفقا لاختلاف مدى رسوخ الديمقراطية وامتدادها الزمنى. فالديمقراطيات الجديدة (أو المتجددة) تمثل نظما تتجه نحو الانتخابات الحرة بعد خبرة طويلة – أو صغيرة – من الحكم السلطوى (تعد البرازيل – الفلبين – الأرجنتين – تركيا – كوريا أمثلة على هذا النوع من الحكومات خلال الثمانينيات) أما الديمقراطيات الراسخة established، فهى على العكس تكون فيها النظم الانتخابية التنافسية متواصلة ومستمرة على مدى زمنى ممتد (مثل الهند – كولومبيا – سيرلانكا – فنزويلا).

وهناك على الأقل ثلاثة أسباب تفسر مواجهة هذه الديمقراطيات الجديدة (أو المتجددة) مشكلات معينة فى اضطلاعها بمبادرات إصلاحية فى السياسة الاقتصادية الكلية، واتباعها لسياسات مستقرة.

– تأتى النظم الدستورية فى الغالب إلى الحكم بعد أن تفسح لها النظم السلطوية المجال نتيجة فشل الأخيرة فى التغلب – من خلال القهر – على المشكلات الاقتصادية والصراعات السياسية. ويواجه القادة الديمقراطيون الجدد بمطالب مكبوتة من قبل، وتوقعات اقتصادية واجتماعية مرتفعة، وضغوط قوية لمكافأة المؤيدين والجماعات الجديدة.

هذه الضغوط من أسفل تصاحبها عادة شكوكاً وعدم تأكد عند القمة فيما بين النخب السياسية. ففى الفترة التالية مباشرة للتحول، تظل هناك إمكانية لعودة القوى السياسية السلطوية مرة أخرى. إن هذه الشكوك تضيق الأفق الزمنى الذى بناءً عليه يحسب السياسيون تكاليف الاختيار السياسى، ومن ثم يزيد احتمال أن يتم تجنب القيام بالأفعال الصعبة على صعيد السياسة الاقتصادية التى قد تخلق مقاومة أو اضطراب أو ربما تقدم المبرر لتغيير العملية الديمقراطية.

– وأخيرا فإن عملية التحول نحو الديمقراطية – تنطوى على تغييرات أساسية فى مؤسسات صنع القرار، وفى التكنوقراط والخبراء، بصورة تفوق ما يصاحب عملية تغيير الحكومة فى الديمقراطيات الراسخة. ومع تزايد المطالب الاجتماعية وعدم التأكد الذى

يواجهه القادة السياسيون الجدد، ومصلحة التكنوقراط أنفسهم فى تأييد ودعم الخبرة الديمقراطية الوليدة، فإن هؤلاء المعنيين بالسياسة الاقتصادية قد يتجهون إلى اتباع برامج توسعية من شأنها مواجهة التوقعات وتقليص الصراع الاجتماعى فى الأمد القصير.

ومن المتوقع أن تختلف الأوضاع في الديمقراطيات الراسخة عن تلك القائمة فى الديمقراطيات الجديدة. فالصراعات بين الجماعات المختلفة ليس من المتصور أن تتخذ صورة مباريات صفرية، والقادة السياسيون على الرغم من أنهم يكونون مهتمين بالتأييد العام لهم، إلا أنهم لن يواجهوا شكوكا فيما يتعلق بولايتهم، وحيث أن الأفق الزمنى سيكون أطول، فإن القادة السياسيين يمكنهم استثمار فترات «شهر العسل» لاتخاذ مبادرات اصلاحية ذات تكلفة قصيرة المدى، ولكن من المتوقع أن تحقق مكاسب على المدى الطويل. وأخيراً فإنه من المحتمل أن تكون هناك درجة أكبر من الإستمرارية داخل البيروقراطية وهياكل صنع القرار. والحكومات التى تعمل فى ظل هذه الظروف يمكنها أن تقدم بصورة أفضل على قبول المخاطر السياسية للإصلاح.

٢- الابعاد السياسية التى تحيط بعملية تطبيق الاصلاح:

بمجرداتخاذ القرار السياسى بالاضطلاع بعملية الإصلاح فإن القضايا التى تحيط بالتطبيق تشكل محدداً رئيسياً لمصير ومآل تلك العملية.

وفى إطار تناول العوامل السياسية التى تحيط وتؤثر فى تطبيق الإصلاح يتم التأكيد على أهمية الإدارة السياسية لعملية التكيف والإصلاح الاقتصادى، ويبرز البعض بصفة خاصة أهمية إدارة الائتلاف، حيث أن لكل نظام مجموعة من أصحاب المصالح المتحالفين الذين يدعمون قدرته على الحكم. ومن ثم فإن أى نظام يضطلع بعملية تكيف هيكلى، ينبغى عليه أن يحسب كيف ستؤثر هذه العملية فى الأعضاء المختلفين للائتلاف.

وهذا الائتلاف يختلف من دولة لأخرى، وعبر الزمن، ولكن فى الغالب يقوم على أساس العسكريين، والقطاع العام، والعمل المنظم، وجماعات المصلحة فى المدن وذوى الياقات البيضاء. وينحاز هذا الائتلاف نحو الحضر، إن لم يكن ضد الريف، ويشجع

التصنيع القائم على إحلال الواردات، فى الوقت الذى يعيد فيه توزيع الدخل من سكان الريف إلى سكان الحضر، وإلى حد ما من الطبقات الحضرية الأكثر غنى إلى الطبقات الأفقر.

وفى إطار عملية الإصلاح فإن بعض أعضاء الإئتلاف يخسر أو يكسب أكثر من الآخرين، والتحدى الذى يواجه القيادة السياسية يتمثل فى تجنب الأضرار بمصالح كل أعضاء الإئتلاف فى وقت واحد، وهو ما يثير قضية توزيع الفوائد والتكاليف الناجمة عن الإصلاح والاستجابات المحتملة للجماعات المؤثرة فى المجتمع. وفى هذا الصدد فإنه يكون على القيادة أن تقرر ليس فقط من سوف يدفع ماذا وبأى ترتيب، ولكن أيضاً من الذى سيتم مكافأته وبأى ترتيب، ومعنى ذلك أن تخصيص جانب من الموارد التى تقدمها القيادة السياسية – وفقا لتقديره – لبعض أعضاء الإئتلاف يعد أمراً ضرورياً لنجاح عملية التكيف.

وخلال عملية التكيف يواجه القادة بنقص فى الموارد العامة، الأمر الذى قد يضطرهم إلى إقصاء شركاء الإئتلاف : قطاعات من العمال المنظمين، كبار الموظفين بالقطاع العام، أصحاب المشروعات الخاصة ذات التوجه نحو الداخل ...الخ. إن هذه الاستراتيجية قد تكون ملائمة فى المدى القصير، ولكن فى المدى الأطول، فإن المخاطرة السياسية بعزل أو تجريد المستبعدين من الإئتلاف من قوتهم تعد مخاطرة حقيقية وربما تهدد قدرة النظام على مواصلة عملية التكيف. ومن ثم فإنه قد يكون من الأفضل سياسيا أن يستخدم القادة مزيدا من الموارد للابقاء على الائتلاف فى مرحلة مبكرة بدلا من المخاطرة بالعزل أو الإبعاد فيما بعد. وفى هذا الصدد يمكن تصور نوعين من المكافآت التى يمكن تقديمها لجذب أو الإبقاء على الموالين: مدفوعات تقدم لدعم عملية التكيف ولارسال إشارات إيجابية للفاعلين الاقتصاديين الذين من المفترض أن يستفيدوا من ويقودوا هذه العملية.

– مدفوعات تعويضية تقدم لمن سوف يضارون من عملية التكيف، وإن كان هذا التعويض قد لايساوى بالضرورة حجم الخسارة(٧٨).

وقد لايفهم بعض المراقبين والمانحين منطق النوع الأخير من المدفوعات ولكن في الحقيقة فإن هذه المدفوعات التعويضية تعد ضرورية – حتى على الرغم من أنها تتصارع مع اعتبارات العدالة ومع الكفاءة الاقتصادية في الفترات التحولية بالنسبة لإدارة الائتلاف[٧٩]. وبناء على ذلك يرى المدافعون عن أهمية تلك المدفوعات أن المؤسسات المالية عليها أن تدرك أهمية التمويل كأحد الوسائل الهامة لتقليص المعارضة، وأن تقدم الدعم المالي الملائم الذي يمكن الدول التي تضطلع بعمليات تكيف من التغلب على المخاطر السياسية التي تقود إلى فشل تلك العمليات في معظم الأحوال[٨٠].

ففي خلال الثمانينيات قادت الشروط الصارمة لعملية التكيف– مع وجود دعم مالي محدود– إلى تعميق التدهور الاقتصادي الذي قوض بدوره الثقة في الحكومات وبرامجها الاقتصادية (حالة زامبيا).

وللتمويل الخارجي أهمية كبيرة لتقليل المعارضة ليس فقط من خلال تعويض الخاسرين ولكن أيضا من خلال إبطاء سرعة التكيف والإبقاء على مستويات النمو الاقتصادي، وتجنب القرارات الاقتصادية الصعبة. ولكن ليس معنى ذلك أن توفر التمويل الملائم يمكن أن يضمن بمفرده نجاح عملية التكيف، ولكن لابد من الالتزام السياسي الواضح مع درجة عاليه من تماسك النخبة وقدرة على إظهار التصميم على الاستمرار في العملية.

وتقدم تركيا مثالاً واضحاً على ذلك، حيث يؤكد البعض أن مستوى التمويل الذي قدم لها جعل منها حالة خاصة، حيث ساعدت التدفقات الرأسمالية الضخمة لتركيا على إنجاح جهود الإصلاح. ولكن الالتزام الذي أبدته حكومة تركيا ببرنامجها الاقتصادي عام ١٩٨٠ – وقبل أي تدخل خارجي أو التفاوض مع الوكالات الخارجية – كان له أهمية مماثلة.

وفي اطار السعي لتقويض المعارضة لبرامج التكيف، يقترح البعض ضرورة أن تكون عملية توزيع الخسائر غير صريحة، وعلى العكس فإن السياسات التي يقصد بها إرسال إشارات إيجابية للفاعلين الاقتصاديين لدفعهم للعمل وفق قواعد جديدة ينبغي أن تكون واضحة ومرئية قدر الإمكان. وقد تتعارض هذه التكتيكات مع تفضيل مجتمع

المانحين وسعيه لتصريحات واضحة وغير غامضة بشأن الأهداف، ودراسة واضحة للإجراءات التى تصمم لتحقيقها وجدول زمنى صارم والتزام علنى بحزمه الإصلاحات. ولكن على صانعى السياسات مقاومة الضغوط الواقعة عليهم لعمل مثل هذه التصريحات العلنية، فالخسائر لا ينبغى أن تكون واضحة، وكلما زادت التكاليف الاقتصادية والسياسية المحتملة للتكيف الهيكلى، زادت الحاجة إلى التعتيم. ويشار فى هذا المجال على سبيل المثال إلى الأسلوب الذى لجأت إليه مصر حينما تم الإبقاء على الدعم على عدد كبير من السلع والخدمات الأساسية، ولكن هذه السلع والخدمات المدعمة أصبحت بصورة تدريجية غير متاحة، وتم إحلالها بأخرى معدلة بعض الشيء ولكن أغلى ثمنا، وهو ما يمثل فى حقيقة الأمر رفع للدعم ولكن بصورة غير صريحة لتجنب الغضب العارم الذى قد يقود إلى مواجهة مفتوحة إذا ما تم رفع الأسعار رسميا(٨١).

هناك مسألة أخرى هامة فى مجال إدارة الائتلاف ومحاولة تجنب المعارضة تتمثل فى ضرورة العمل على تنفيذ الإصلاحات بشكل مرحلى أى تنفيذها على مراحل. فلايوجد قائد مهما كانت درجة التزامه يمكنه أن يعطى اهتماما ملائما لأكثر من قائمة محدودة من قضايا التكيف فى آن واحد، وهكذا فإنه من مقتضيات إدارة الائتلاف، وبسط السيطرة، العمل بشكل مرحلى. وقراءة فى قصص نجاح دول شرق آسيا (قبل الأزمة المالية) تؤكد الطبيعة المرحلية للإصلاحات وأهمية عزل مجموعات القضايا عن بعضها البعض، ومعاملة كل مجموعة بسرعة وحسم قبل أن تتمكن المعارضة من التحرك، وهو ما يطلق عليه البعض «الاستراتيجية الفابية وتكتيكات الحرب الخاطفة للتكيف»(٨٢).

وتتضمن عملية التكيف عادة تفكك أو على الأقل إعادة تشكيل الائتلاف الذى يستند إليه النظام. والائتلاف الجديد يستمر فى أن يضم العسكريين، ولكن يصبح معتمدا بصورة أكبر على الزراعة التجارية وقطاعات التصدير، ورجال الصناعة من القطاع الخاص. هذا التحول يصاحبه تغيير الانحياز الحضرى للائتلاف، وتخفيض مستوى معيشة أصحاب الدخول الثابتة نتيجة التضخم، ويقوم الائتلاف الجديد بعزل واستبعاد الطبقة المثقفة، وتصبح الكفاءة الاقتصادية والتنافس الدولى شعار الائتلاف الجديد. ويعايش مختلف أعضاء الائتلاف وقطاعات المجتمع خارج الائتلاف محنة التكيف، وتكون لديهم قدرات

متفاوتة على تعطيل العملية، ولذلك فإنه ينبغى أن يكون القادة السياسيون على استعداد دائما لمواجهة هذه القدرات المتفاوتة[٨٣].

ولقد اكتسبت قضية حماية الفقراء فى إطار عملية التكيف أهمية كبيرة داخل الدول النامية وفى الدوائر الدولية، وبرزت الدعوة إلى برامج تكيف أكثر مراعاة للفقراء باعتبارها وسيلة هامة لاحتواء المقاومة السياسية والمتزايدة للآثار الجانبية الضارة لإجراءات التثبيت والتكيف - ولكن فى الواقع - وكما تشير بعض الدراسات، فإن الفقراء نادرا ما يكونون فعالين من الناحية السياسية، ونادراً ما تشكل مقاومتهم خطورة على عملية التكيف ولذلك فإن الحكومات يكون لديها عادة دافع محدود لمساعدة الفقراء[٨٤].

إن التهديدات الأكثر خطورة لعملية التكيف والتى يمكن أن تنبع من داخل أو خارج الائتلاف تأتى على سبيل المثال من العمال المنظمين، الذين يمكنهم تنظيم إضرابات، تتركز أحيانا فى القطاعات الحساسة من الاقتصاد، الأمر الذى قد يؤدى إلى إصابة قطاعات حيوية من الاقتصاد بالعجز والشلل. والفشل فى توقع مثل هذه الأحداث قد ينتزع ثمنا مرتفعا، كما حدث فى بيرو عام ١٩٧٥، حينما لم ينه إضراب عام ١٩٧٥ (guardia civi) برنامج التثبيت فحسب، وإنما ضرب النظام العسكرى ذاته واذا ما أمكن للقيادة توقع حدوث مثل هذه الاضطرابات فإن عليها أن تعمل من أجل ألا تغذى مظالم العمال المنظمين مظالم الجماعات الأخرى مثل الطلاب، والعاطلين أو العاملين بالقطاع غير الرسمى.

ويمثل العمال غير المنظمين والعاطلين بالمدن، القطاعات الأكثر ميلا إلى العنف، باعتبار أنها أكثر القطاعات تأثرا بالزيادات المرتفعة فى تكاليف المعيشة (مصر يناير ١٩٧٧، كازيلانكا ٦٥، ١٩٨١، الجزائر نهاية ١٩٨٨). ويلاحظ أنه فى هذه الحالات لايتسع العنف أو يستمر اذا لم يجتذب مشاركين آخرين أو يرتبط بأسباب أخرى أيديولوجية أو دينية.

ومن التهديدات الأخرى التى تواجهها عملية التكيف ذلك التهديد الذى ينبع من القطاع الخاص (المستوردون - تجار العملة) والمتمثل فى هروب رأس المال إلى الخارج

تحسبا لتخفيض قيمة العملة، الأمر الذى من شأنه إحداث أثر تدميرى يفوق ما يمكن لبرنامج الإصلاح أن يصححه(٨٥).

يتضح مما تقدم أن هناك جوانب سياسية عديدة لعملية التكيف فى الدول النامية تساعد إلى حد كبير فى تحديد وتفسير مصير هذه العملية. وأن هذه الجوانب منها مايتعلق بالدوافع التى تقود إلى تبنى سياسات الاصلاح ومنها مايتعلق بالظروف المحيطة التى تؤثر فى تطبيق تلك السياسات.

*** *** *** *** *** ***

فى ضوء ما تقدم يمكن تلخيص أهم مقولات الإطار النظرى بشأن صندوق النقد الدولى وعملية الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية على النحو التالى:

١ – لم يكن ضمن أهداف صندوق النقد الدولى عند إنشائه القيام بأى دور إنمائى إلا أنه مع تطور الاحداث على مدى العقود الثلاثة التالية، ومنذ الثمانينيات تحول الصندوق إلى مؤسسة ذات اهتمامات إنمائية ودخل مجال تمويل التنمية من خلال التسهيلات الجديدة التى أنشأها والتى أصبحت متاحة للدول التى تقبل تطبيق السياسات التى يفرضها لتحقيق التثبت والتكيف الهيكلى وهى السياسات التى تجد جذورها فى المنطق الاقتصادى النيوكلاسيكى. وترتيبا على ذلك، فقد تحول دور الصندوق إلى ما يشبه البنك المركزى الذى له سلطة الإشراف على الاقتصاديات القومية، وأصبح بالتالى أداة فى يد الدول الغربية الأساسية وخاصة الولايات المتحدة لفرض الانضباط المالى وفقا للفلسفة الاقتصادية القائمة على مبادىء الليبرالية الجديدة والتى تبين أنها تنطوى على مضامين سياسية وانحيازات قيمية لاتجعل برامج وسياسات الصندوق بمثابة منهج موضوعى وعلمى وفقا لما يدعيه المسئولون عن الصندوق.

٢ – ويدور جدال واسع حول سياسات وبرامج الصندوق وآثارها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على الدول التى تقوم بتطبيقها، ويمكن التمييز فى هذا الشأن بين نوعين من الانتقادات: الانتقادات الخارجية وهى تلك التى تتجاوز عادة موضوع سياسة الصندوق فى حد ذاته، لتشمل كل ما يتفاعل وراء السياسات التى تتبعها المؤسسات المالية عموما،

ومن ثم تنطلق هذه الانتقادات من نقد نظام الاقتصادات المفتوحة واتجاه الصندوق نحو هدف انفتاح الاقتصاديات. وترى أن سياسة الصندوق فى الدول النامية تتجاوز مجرد تحقيق إعادة توازن موازين المدفوعات وأنها أساساً مشروع يهدف إلى تطبيع الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الدول بحيث تجعلها مستجيبة لمقتضيات مسيرة الاقتصاد الدولى. ومن أهم الانتقادات فى هذا الإطار تلك التى يوجهها منظرو التبعية لسياسات الصندوق بصفة خاصة ومؤسسات التمويل الدولية بصفة عامة، حيث أنهم ينظرون إلى تلك المؤسسات باعتبارها أدوات هامة لتخليد الإمبريالية، وأن محور الأزمة الدولية الجديدة هو عدوان رأسمالى غربى على شعوب العالم الثالث بهدف إخضاع تطورهم لمتطلبات إعادة انتشار رأس المال عبر القومى، وأن الدول النامية يمكنها أن تحقق تقدمها ليس من خلال تكييف اقتصادياتها داخل إطار التقسيم الدولى للعمل ولكن عن طريق فصل ذاتها عن ذلك المنطق.

أما النوع الثانى من الانتقادات فهو الانتقادات الداخلية التى تقبل البرامج بشكلها القائم دون البحث فى أسسها الضمنية وتهتم بالوسائل التى تتطلبها الإجراءات، ومدى ملاءمتها للهدف المطلوب تحقيقه، وبالآثار المتولدة عنها بصورة غير إرادية. وتصدر تلك الانتقادات عن أطراف متعددة، ويرد على تلك الانتقادات المسئولون والمدافعون عن الصندوق فيما يشكل فى النهاية أبعاد الجدل الدائر حول سياسات الصندوق وآثارها فى الدول النامية.

وقد حددت الدراسة أربع قضايا أساسية يدور حولها هذا الجدال هى: النمو الاقتصادى، الاستقرار السياسى والديمقراطية، التكاليف الاجتماعى، دور الدولة. وقد أوضح تحليل تلك الأبعاد المختلفة أن الادعاءات بشأن تأثير تلك السياسات والبرامج لاتزال متباينة وأن مقولات الصندوق فيما يتعلق بنجاح برامجه الخاصة بالإصلاح والتكيف لاتدحض بشكل مقنع مقولات نقاده، وإن كانت فى نفس الوقت لاتخلو من بعض الشرعية. وتبرز الدراسات المختلفة نتائج مختلفة بصدد ذات القضايا، وربما يساهم فى الوصول إلى هذه النتائج المختلفة تلك الإشكالية الهامة التى تبرز عند محاولة تقييم أثر سياسات وبرامج الصندوق فى الدول النامية وتتمثل فى عدم وجود اتفاق حول أفضل

أسلوب أو منهج لتقييم الآثار الاقتصادية الكلية لبرامج الصندوق. وهكذا، فإنه فى حين تنتهى بعض الدراسات التى أجراها الصندوق مؤخراً إلى أن مستوى الأداء فى التسعينيات يفوق بكثير مستواه فى الثمانينيات، فإنه على الجانب الآخر يبرز النقاد الأثر التدميرى لبرامج الصندوق فى عدد كبير من الدول.

وفى الحقيقة تلعب الأوضاع الداخلية دوراً أساسياً فى تحديد نتائج جهود الإصلاح الاقتصادى: حدة الأزمة الاقتصادية، الإطار السياسى الذى تطبق فى ظله إجراءات التثبيت والتكيف، والإجراءات التى يتم اتخاذها، اتجاهات جماعات المصالح واختلاف وزن القوى المختلفة المؤثرة فى عملية الإصلاح... إلخ من هذا المنطلق فإن فهم الاقتصاد السياسى للدول التى تطبق برامج الصندوق ربما يساهم إلى حد كبير فى تحديد تأثير تلك البرامج وتفسير مدى نجاحها أو فشلها.

٣- قامت الدراسة بعمل مراجعة لبعض الأدبيات التى تناولت «سياسات التكيف» وأهم القضايا التى يتم طرحها فى هذا المجال. وقد تركز الاهتمام بصفة خاصة على الأبعاد السياسية المؤثرة فى الاتجاه نحو تبنى سياسات الإصلاح ومدى نجاح أو فشل تطبيقها.

وقد وجد أن الأدب النظرى المتاح يطرح فى الواقع مجموعتين من المقولات تتعلق إحداهما بالدوافع التى تقود إلى تبنى سياسات الإصلاح والتكيف، وتهتم الأخرى بالعوامل السياسية التى تحيط بعملية التطبيق وتؤثر فى نجاح أو فشل تلك السياسات.

فيما يتعلق بالمجموعة الأولى أوضحت الدراسة أن هناك اتفاقا بشأن أن «الأزمة» تمثل الدافع الرئيسى للإصلاح. إلا أن هذه الأزمة لاتقود مباشرة إلى إصلاح السياسة الاقتصادية، ولكن هناك عملية وسيطة يتم بمقتضاها ترجمة الحاجة إلى التغيير إلى مطلب سياسى فعال بالتغيير. وقد كشفت الدراسة فى هذا الصدد عما تبرزه الأدبيات المتاحة من مقولات وافتراضات بشأن دور جماعات المصلحة من ناحية وهيكل المؤسسات السياسية. خاصة الاختلاف ما بين النظم السلطوية والديمقراطية من ناحية أخرى.

فيما يتعلق بدور جماعات المصلحة فقد تبين وجود رؤيتين مختلفتين بشأن تقييم دورها فى الدفع للقيام بعملية الإصلاح. فى حين تؤكد الرؤية الأولى على أهمية هذا الدور، تنفى الرؤية الثانية أن يكون لهذه الجماعات دور مؤثر فى هذا المجال، وتقدم عدة تفسيرات لذلك. أما فيما يتعلق بالتمييز بين النظم السلطوية والديمقراطية، فهناك من يعلى من أهمية هذا التمييز ويؤكد على القدرة المتفوقة للنظم السلطوية على إحداث التغيير فى السياسة العامة بالمقارنة بالنظم الديمقراطية. وعلى الجانب الآخر، هناك بعض الدراسات التى تنظر نظرة أكثر عمقا وتفرق بين نظم سلطوية قوية وأخرى ضعيفة، ونظم ديمقراطية راسخة وأخرى جديدة أو متجددة، وتؤكد هذه الدراسات أن النظم السلطوية القوية، والنظم الديمقراطية الراسخة تعد أكثر قدرة على تحقيق التغيير والمبادرة بعملية الإصلاح.

وفى إطار بحث الأبعاد السياسية التى تحيط بعملية الإصلاح تبرز بصفة خاصة أهمية عملية إدارة الائتلاف الذى يستند إليه النظام فى حكمه، وقد تبين أن هذا الائتلاف عادة ما يتم تفكيكه، أو على الأقل يعاد تشكيله خلال عملية التكيف، وأن ذلك من شأنه أن يبرز العديد من التحديات أمام القيادة السياسية التى يكون عليها أن تتعامل معها من خلال عدة أمور:

تحديد أجندة الإصلاح زمنيا بحيث تكفل توزيع أعباء التكيف دون الإضرار بأعضاء الأئتلاف جميعهم فى آن واحد، وضرورة أن تكون عملية توزيع الخسائر غير صريحة، وأهمية تنفيذ الاصلاحات بصورة مرحلية، وأهمية تقديم مزيد من الموارد لتعويض الخاسرين فى عملية التكيف ومكافأة الفاعلين الأساسيين فى هذه العملية، وضرورة العمل على عزل جماعات المعارضة المحتملة بعضها عن بعض.

تتجه الدراسة فى الفصول الثلاثة إلى تناول الاصلاح الاقتصادى فى كل من شيلى- غانا- تركيا.

وفى إطار بحث عمليات الإصلاح الاقتصادى فى هذه الدول، وعلى ضوء الإطار النظرى الذى تم إرسائه فى الفصل الأول، فإن الدراسة سوف تسعى إلى الإجابة على ثلاثة أسئلة أساسية كالآتى:

١- ما هى العوامل التى قادت إلى الاضطلاع بعملية التكيف؟

٢- ما هى النتائج التى أسفرت عنها عملية تطبيق التكيف على المستويين الاقتصادى والاجتماعى؟

٣- ما هى العوامل السياسية التى أحاطت بعملية التطبيق وقادت إلى الوصول إلى تلك النتائج (عوامل الجذب - عوامل الطرد) ؟

وتمثل هذه الاسئلة الثلاثة محاور التحليل الأساسية وستخدم فى توحيد مساره، وذلك وصولا فى النهاية للهدف الرئيسى للدراسة وهو الاجابة على المشكلة البحثية المحورية والأسئلة الفرعية التى تم طرحها فى مقدمة الدراسة.

مراجع الفصل الأول

(١) Marc Williams, International Economic Organization and The Third World (New York: Harvester Wheatsheaf, 1994), p. 53.

(٢) مارى فرانس ليريتو لصندوق الدولى وبلدان العالم الثالث، ترجمة هشام متولى، الطبعة الأولى (دمشق: طلاس للدراسات والترجمة والنشر، ١٩٩٣)، ص ٢٣٧.

(٣) لمزيد من التفاصيل أنظر:

Leila Mustafa Hassanin, The International Monetary Fund and Egypt. The International Politics of Structural Adjustment Reforms, Thesis for Master of Arts in Political Science, Department of Economics and Social Science, A.U.C., 1991, p. 59-64.

(٤) M. Williams, op. cit., p. 55.

(٥) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ١٣.

(٦) المرجع السابق، ص ١٤.

(٧) M. Williams, op. cit., p. 56.

(٨) Ibid., p. 59-60.

ولمزيد من التفاصيل حول هذين التسهيلين، أنظر أمنية أمين حلمى، دور صندوق النقد الدولى فى الدول النامية مع الاشارة إلى التجربة المصرية، رسالة ماجستير فى الاقتصاد جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٨، ص ص ١١-١٢.

(٩) L. M. Hassanin, op. cit., p. 92.

- M. Williams, p. 60.

(١٠) L.M. Hassanin, op. cit., p. 92.

(١١) أمنية أمين حلمى، مرجع سابق، ص ١٣.

(١٢) المرجع السابق، ص ١٤.

M. Williams, op. cit., p. 61.

(١٣) أمنية أمين حلمى، مرجع سابق، ص ١٤.

(١٤) M. Williams, op. cit., p. 63-67.

(١٥) L.M. Hassanin, op. cit., pp. 15-16.

(١٦) York W. Baradshaw and Jie Huang, "Intensfying Global Dependency: Foreign DebtStructural Adjustment and Third World Underdevelopment," The socialogical Quarterly, Vol. 32, No. 3, 1991, P. 324.

(١٧) Radha Sinha, "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues," World Development, Vol. 23, No. 4, 1995, p. 557.

(١٨) L.M. Hassanin, op. cit., p. 27.

(١٩) M. Williams, op. cit., p. 70-72.

(٢٠) Ibid., p. 84-85.

(٢١) جدير بالذكر أن من المدارس الفكرية الأساسية فى الاقتصاد السياسى الدولى المركنتيلية، التى لها تصورها الخاص عن النظام الاقتصادى الدولى وماهية التحولات التى يشهدها وطبيعة التفاعلات التى تدور بين الفاعلين الرئيسيين فى هذا النظام. ومن أهم مقولاتها فى هذا الصدد أن النظام الاقتصادى سوف يشهد مزيداً من الصراعات بين الاقتصاديات الرأسمالية من أجل الأسواق والاستثمار ومصادر المواد الأولية. وفى ظل هذه الأوضاع، فإن كل دولة ستتبع سياسات اقتصادية تعكس حاجتها الاقتصادية الداخلية وطموحاتها السياسية دون اهتمام كبير بآثار هذه السياسات على الدول الاخرى وعلى النظام الاقتصادى الدولى. إلا أن الدراسة سوف تكتفى بتناول الليبرالية والتبعية، وذلك باعتبار انهما قد تناولا باهتمام أكبر قضايا دول الجنوب فى ظل النظام الاقتصادى الدولى بشكل يفوق تناول المركنتيلية.

(٢٢) Joan Edlman Spero, The Politics of International Economic Relations (New York. st Martin's Press, 1987), P. 1-2.

- زينب عبدالعظيم محمد، العلاقات بين دول الجنوب - الجنوب، دراسة سياسية- فى دور البترول فى علاقات الدول النامية البترولية وغير البترولية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٩ ص ٥٠.

(٢٣) جيمس روزناو، «ديناميكية العولمة، نحو صياغة عملية»، ترجمة فى «قراءات استراتيجية»، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، يناير، ١٩٩٧.

- سيد ياسين، «فى مفهوم العولمة»، ندوة العرب والعولمة، ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، بيروت، ص ٤.

(٢٤) Barry B. Hughes. Continuity and Change in World Politics, The Clash of Perspectives, (New Gersey: Prentice Hall,1991), P. 306.

(٢٥) زينب عبدالعظيم محمد، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٢٦) B. B. Huges, op-cit, P. 307 - 308.

(٢٧) Ibid, P. 310 - 311.

(٢٨) Rohert Gilpin, "Three Models of the Future," in C. Fred Bergsten, Lawrence Krause (eds) World Politics and International Econonics (Washington D. C. Brockings Institution, 1975), P. 43 - 44.

(٢٩) R. Sinha, op. cit, P. 267.

(٣٠) زينب عبدالعظيم، مرجع سابق، ص ص ٦١ – ٦٢.

(٣١) B. B. Hughes, op. cit, P. 319

(٣٢) اسماعيل صبرى عبدالله، العرب والعولمة، العولمة والاقتصاد والتنمية العربية. العرب والكوكبة، ندوة العرب والعولمة، مرجع سابق، ص ١.

– صادق جلال العظم، «ماهى العولمة»، الطريق، عدد ٤، يوليو – اغسطس ١٩٩٧، ص ٣٤.

– نبيل مرزوق، «حول العولمة والنظام الاقتصادى العالمى الجديد»، الطريق، عدد ٤ ، يوليو– أغسطس ١٩٩٧، ص ٧٤.

(٣٣) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ص ٢٣٦ – ٢٣٧، ص ٢٨٢.

(٣٤) نبيل مرزوق، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣٥) R. Sinha, op. cit, p. 567

(٣٦) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

(٣٧) M. Williams, op. cit., p. 86.

(٣٨) Jabangier Amuzegar, "The IMF Under Fire," Foreign Policy, No. 64, Fall 1986, p. 100.

(٣٩) خالد واصف على الوزنى، سياسات التكيف الاقتصادى. وإنه قياس لحالة الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩٤، ص ص ٥٢–٥٣.

(٤٠) Y. W.Bradshaw & J. Huang, op. cit..

وقد توصلت إلى هذه النتيجة أيضاً دراسات أخرى من بينها دراسة

james H. Mittllman and Donad Will, "The International Monetary Fund, State Autonomy, and Human Rights," Africa Today, 1 st / 2 nd Quarters, 1987, p. 66.

(٤١) M. Williams, op. cit., p. 87.

(٤٢) J. Amuzegar, op. cit., p. 107.

(٤٣) M. Williams, op. cit., p. 88.

(٤٤) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

J. Amuzegar, op. cit., p. 107.

(٤٥) Ibid., p. 89.

نقلاً عن:

Mohsin Khan, "Evaluating The Effects of IMF - Supported Adjustment Programmes: A Survey" in Kate Phylatis & Mohamood Pradan (eds), International Finance and the less Developed Countries (London: Macmilian 1990).

(٤٦) Miles Kahler, "International Financial Institutions and The Politics of Adjustment," in Joan M. Nelson and contributors, eds., Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment, (New Brunswick: Transaction Books, 1994, p. 45.

(٤٧) أجريت هذه الدراسة على ٤٣ دولة من بينها ٢٧ دولة كان لها برامج واستخدمت الموارد المالية للصندوق وغطت الفترة من ٧٠-١٩٨٣.

Khosrow Doroodian, Macroeconomic Performance and Adjustment.

(٤٨) M. Kahler, op. cit., p. 144.

(٤٩) K. Doroodian, op. cit., p. 860.

(٥٠) رمزى زكى، "تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على طبيعة الدولة فى العالم الثالث"، الفكر الاستراتيجى العربى، يناير ١٩٩٣، ٢٨.

J. Amuzegar, op. cit., pp. 107-108.

M. Williams, op. cit., p. 87.

(٥١) Ibid., p. 88.

(٥٢) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٥٣) J. Amuzegar, op. cit., p. 108.

(٥٤) J.H. Mittlman, op. cit., p. 66.

(٥٥) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

(٥٦) Y.W. Bradshaw, op. cit., p. 334.

(٥٧) رمزى زكى، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٥٨) R. Sinha, op. cit., p. 566-567.

(٥٩) J. Amuzegar, op. cit., pp. 111-112.

(٦٠) M. Williams, op. cit., p. 87-88.

(٦١) J. Amuzegar, op. cit., p. 112.

(٦٢) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ص ٢٢٤-٢٢٥.

(٦٣) Joan M. Nilson, "The Politics of Pro-poor Adjustment," in J.M., Nelson & Constributors, eds, op. cit., p. 97-101.

(٦٤) J. Amuzegar, op. cit., p. 112.

(٦٥) خالد واصف على الوزنى، مرجع سابق، ص ص ٥١-٥٢.

(٦٦) Thomas J. Biesteker, "Reducing The Role of the State in The Economy: A Conceptual Explanation of IMF and World Bank Prescriptions," International Studies Quarterly, Vol. 34 (1990), pp. 477-492.

(٦٧) رمزى زكى، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٦٨) مارى فرانس ليريتو، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(٦٩) Robert H. Bates & Anne O. Kruger, "Generalizations Arising From The Country Studies," in R.H. Bates & A.O. Kruger, Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform (Oxford: Blackwell, 1993), pp. 461-462.

(٧٠) J. Amuzegar, op. cit., p. 107.

(٧١) M. Williams, op. cit., p. 93.

(٧٢) R.H. Bates & A. O. Kruger, op. cit., p. 452-453.

(٧٣) Ibid., p. 454.

(٧٤) Ibid., p. 455.

(٧٥) Ibid., pp. 456-457.

(٧٦) Ibid., pp. 458-459.

(٧٧) Stephan Haggard & Robert R. Kaufman, "Economic Adjustment in New Democracies," in J.M. Nelson & Contributors, op. cit., p. 58, 66.

(٧٨) John Waterbury, "The Political Management of Economic Adjustment and Reform," in J. Nelson & Contributors, eds., op. cit., p. 39-41.

(٧٩) J.M. Nelson, The Politics of Long - Haul Economic Reform, in J.M. Nelson and Contributors, eds., op. cit., p. 13.

(٨٠) M. Khaler, op. cit., p. 143.

(٨١) Ibid., pp. 155-156.

J. Waterbury, op. cit., pp. 51-52.

(٨٢) J. Nelson, op. cit., p. 13-14.

(٨٣) J. Waterbury, op. cit., p. 46.

(٨٤) J. Nelson, The Politics of Pro-Poor, op. cit.
Adjusment, op. cit., pp. 110-111.

(٨٥) J. Waterbury, op. cit., p. 47-48.

الفصل الثانى

الإصلاح الاقتصادى فى غانا

مقدمــــة

تعد تجربة غانا فى الإصلاح الاقتصادى من أكثر التجارب نجاحا سواء فى إطار الدول النامية عامة أو فى الإطار الأفريقى خاصة وقد أضطلعت بعملية الإصلاح فى غانا حكومة مجلس الدفاع الوطنى العسكرية برئاسة Jerry Rawlings، والتى أتت للسلطة عن طريق انقلاب عسكرى عام ١٩٨١.

وسوف يتم تحليل التجربة الغانية فى الإصلاح الاقتصادى من خلال تناول النقاط الآتية:

١- البيئة الاقتصادية - السياسية: دوافع الإصلاح الاقتصادى.

٢- برنامج الإصلاح الاقتصادى. وجدير بالذكر أنه فى إطار التعرض للبرنامج، سوف يتم إعطاء اهتمام خاص لعملية الخصخصة حيث أن تلك العملية، وإن كانت تعد أحد أبعاد عملية التكيف الهيكلى التى يشرف عليها البنك الدولى، إلا أنها من ناحية أخرى تمثل جزءاً لا يتجزأ من أيديولوجية الصندوق التى تقوم على الايمان بالسوق وآلياته، كما أن لها من ناحية أخرى مردوداً أساسياً على موازنة الدولة التى تُمثل قلب اهتمام الصندوق، حيث تعد قروض الحكومة لشركات القطاع العام أهم أسباب عجز الموازنة لدى معظم الدول النامية. ومن ناحية ثالثة فإن لهذه العملية خطورتها السياسية النابعة من إمكانية تأثيرها على مستقبل الحكومات والاستقرار السياسى فى الدول التى تضطلع بها من خلال مساسها بقلب الاقتصاد وتأثيرها فى مختلف الجماعات والشرائح الاجتماعية المختلفة.

٣- نتائج الإصلاح الاقتصادى، حيث يتم تناول بعض المؤشرات الدالة على أهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية لعملية الإصلاح.

٤- وأخيراً عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ الإصلاح الاقتصادى.

أولاً: البيئة الاقتصادية - السياسية: دوافع الإصلاح الاقتصادى

عقب الاستقلال فى أواخر الخمسينيات، كانت غانا تعد دولة أفريقية واعدة بالتنمية الاقتصادية السريعة، وكان مستوى دخل الفرد فيها أعلى من نظيره فى دول كثيرة مثل كوريا، مماجعلها تصنف حينذاك كدولة متوسطة الدخل، وقد تبنت غانا عقب الاستقلال سياسات اقتصادية تركز على التصنيع من خلال إحلال الواردات والاعتماد على المشروعات المملوكة للدولة.

ولكن مع بداية السبعينيات، بدأت تظهر مجموعة من المشكلات الاقتصادية من أهمها تقييم العملة الغانية (Cedi) بأعلى من قيمتها، وتزايد التضخم بمعدلات سريعة، وثبات متوسط دخل الفرد. ولكن على الرغم من ذلك استمرت تلك السياسات خلال السبعينيات وبداية الثمانينيات، وخلال تلك الفترة، شهد الاقتصاد الغانى مزيدا من التدهور. فعلى سبيل المثال، انخفض الناتج المحلى الاجمالى الحقيقى عام ١٩٨١ بنحو ١٥ ٪ بالمقارنة بمستواه عام ١٩٧٤، كما انخفضت الدخول الحقيقية للأفراد، وانخفض انتاج الكاكاو الذى يمثل المحصول الرئيسى لغانا، وزادت سرعة التدهور الاقتصادى، حتى أنه مع حلول عام ١٩٨٢، كانت هناك صعوبة حقيقية فى أن يحصل كبار موظفى الدولة على احتياجاتهم من الغذاء[١].

وفى الواقع فإن هذا التدهور الاقتصادى كان يعود جزئيا إلى بعض المشكلات الخارجية، أى المتعلقة بالبيئة الخارجية التى كان لغانا سيطرة محدودة عليها، فغانا دولة صغيرة تعتمد بشكل كثيف على المصادر الخارجية لوارداتها من البترول، والآلات والمعدات والمواد المصنعة، كما تعتمد على الأسواق الخارجية لتصدير الكاكاو، والذهب والأخشاب والماس، ومن ثم فقد كان طبيعيا أن يعكس الاقتصاد الغانى التوسع والانكماش الحادث فى دول القلب وان يكون قابلا للتأثر بقوى السوق الخارجية والشركات متعددة الجنسية، والحكومات الاجنبية والمنظمات الدولية وتفاعلاتها مع المجتمع الدولى ككل.

ولكن هذه البيئة الخارجية لاتجسد التفسير الكامل لمصاعب غانا حينذاك، فتدهور الإنتاجية فى الزراعة، والصناعة ساهم – رغم ارتفاع أسعار السوق الدولية فى بعض

الحالات- فى الأزمة الاقتصادية للدولة خلال السبعينيات والثمانينيات بشكل مؤثر. فعلى سبيل المثال انخفضت صادرات الماس والمنجنيز والبوكسيت خلال تلك الفترة، كما انخفضت صادرات الكاكاو (التى كانت تمثل عادة نحو ٦٠٪ من عائد العملة الاجنبية) من ٥٥٧٠٠٠ طن عام ١٩٦٥/٦٤ إلى ١٨٥٠٠٠ فى ١٩٨١/٨٠، مما أدى إلى عجز صافى الميزانية عام ١٩٨٢/٨١. وهذه الإنتاجية المنخفضة من المعادن والمحاصيل الزراعية والنقدية كانت تعزى بدورها إلى مجموعة من العوامل أهمها: فشل السياسة الاقتصادية، وسوء الإدارة البيروقراطية، ضعف البنية التحتية، ارتفاع قيمة العملة المحلية، ضعف الاهتمام بالبحث الزراعى، تدهور نوعية الخدمات المقدمة خاصة فى مجال الصحة حيث ساهمت تلك العوامل جميعها- إلى حد كبير- فى تدهور الإنتاجية، وبالتالى فى الأزمة الاقتصادية لغانا[٢].

إلى جانب ذلك، فقد استشرى الفساد بصورة عنيفة حتى أن الدافع الرئيسى المعلن لقادة الانقلاب الذى وقع فى ٣١ ديسمبر ١٩٨١ كان هو القضاء على الفساد داخل المجتمع الغانى، ذلك الفساد الذى ضمن تعبئة التأييد السياسى للنظم السابقة من خلال ماكان يولده من عوائد استخدمت لإقامة تحالفات المؤيدين والتابعين[٣].

وهكذا فإنه مع تولى مجلس الدفاع الوطنى PNDC برئاسة Jerry Rawlings السلطة فى ديمسبر ١٩٨١، كانت غانا تواجه موقفا اقتصاديا شديد الصعوبة حيث كان لديها أسوأ ميزان تجارى وحساب جارى منذ الاستقلال عام ١٩٥٣، وفيما بين ٧٠-١٩٨٢، فإن نصيب الفرد من الناتج القومى انخفض بنسبة ٣٠٪، وكانت البنية التحتية فى حالة سيئة للغاية[٤].

ولمواجهة هذا الوضع الاقتصادى المتدهور، اتجهت حكومة PNDC إلى تبنى الاشتراكية الراديكالية القائمة على مبدأ المساواة والتى قصد بها القضاء على الاستغلال وزيادة سيطرة الدولة على المعاملات الاقتصادية بصورة تفوق ماكان قائما من قبل، وفيما يشبه النمط الليبى الراديكالى. حيث أُقيمت لجان الدفاع عن الشعب (PDCs) ولجان الدفاع عن العمال (WDCs)، وكلفت هذه اللجان بتحريك الطبقات الشعبية لتنفيذ القرارات الثورية (بشأن الأسعار – الفساد – وعمليات التطهير)، والكشف عن المديرين

الفاسدين، وتعبئة التأييد للـ PNDc. وتم تجريد البرجوازية الرأسمالية والصغيرة من سلطتها، وفحصت حساباتها بالبنوك من جانب لجان فحص المواطنين الخاصة بالتهرب الضريبى. وتم التنسيق بين (PDCs) و(WDCs) من خلال لجنة الدفاع القومى (NDC) ولجان التنسيق الاقليمى (RCCs)، التى تكونت من أعضاء الانتلجستيا الراديكالية فى غانا. ولكن (PDCs) و(WDCs) تحت قيادة NDCs و RCCs بدأت فى تهديد وتحدى قوة وسلطة PNDc، وبدأ بعض أعضائها يتصرف بشكل منفرد لطرد المديرين، ومهاجمة القضاة وتحدى الاختصاصات الاقتصادية للـ PNDCs، مما أوجد قدرا كبيرا من الاضطراب فى الاوضاع الحكومية والقيادية(٥).

من ناحية أخرى، فإن جهود الـ PNDC لاقامة دولة شعبية راديكالية والتى استمرت نحو ١٥ شهراً لم تسفر إلا عن جعل الأوضاع الاقتصادية أكثر سوءا، هذا إلى جانب ماشهدته غانا من أحداث عنف وإرهاب يماثل ماشهدته الصين على يد الحرس الأحمر خلال الثورة الثقافية فى عهد ماو.

ومن ناحية ثالثة، وعلى صعيد السياسة الخارجية. سعت غانا خلال هذه الفترة للحصول على دعم مالى من ليبيا والاتحاد السوفيتى ودول أوربا الشرقية، ولكن فيما عدا ليبيا التى قدمت مساعدات مالية معقولة فإن الكتلة الشرقية لم تقدم لغانا المساعدات الاقتصادية المرجوة، إلى جانب أن التقارب الدبلوماسى مع ليبيا قد أفقد حكومة الـ PNDc واحدة من اكثر الدول دعما لغانا وهى نيجيريا التى بدأت تطالب حكومة الـ PNDc بدفع ثمن البترول نقدا. وهكذا بدا واضحا فشل السياسات الشعبية الراديكالية فى إخراج غانا من المأزق الاقتصادى المتدهور الذى وصلت إليه(٦).

وفى هذه الأثناء، وفى ضوء التدهور المستمر للأوضاع الاقتصادية، رأت اللجنة الاستشارية الاقتصادية للـ PNDC عدم ملاءمة الإجراءات الشعبية الراديكالية التى تم اتخاذها فى اغسطس ١٩٨٢، واقترحت إجراءات معينة لجذب المساعدات الضرورية من صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى والدول المانحة فى الغرب، وتضمنت هذه الإجراءات الآتى:

١- تخفيض قيمة العملة لايجاد دوافع التصدير.
٢- تخفيض العجز فى الميزانية، واتباع إجراءات صارمة فى جمع الضرائب.
٣- زيادة أسعار الكاكاو.
٤- تحرير الأسعار تدريجيا.
٥- تخفيض الدعم على الجازولين والكهرباء وفرض رسوم على بعض الخدمات الاجتماعية (الصحة - التعليم)(٧).

وقد عارض الراديكاليون معظم هذه التوصيات على أساس أنها سوف تزيد من أسعار الاستهلاك، وأنها تمثل إذعانا لصندوق النقد الدولى وللامبريالية. واقترحوا بدلا من ذلك مزيدا من التأميمات فى قطاع التجارة والبنوك وإنشاء جمعيات شعبية تعاونية، ولكن هذه المقترحات لم تكن تقدم أى مصادر جديدة لرأس المال الخارجى، كما ان Rawlings وآخرون عارضوا بقوة القيام بتأميمات جديدة، فى الوقت الذى كان فيه أداء مشروعات الدولة يتسم بالرداءة والضعف.

ومن ناحية أخرى، فقد وجدت انقسامات أساسية داخل صفوف المؤيدين للـ PNDc بشأن مجموعة من القضايا كان أهمها مايتعلق بالسياسات والاستراتيجيات الاقتصادية خاصة التفاوض مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وأدرك Rawlings ومستشاروه الاقتصاديون أن القضايا الاقتصادية ينبغى مواجهتها ومعالجتها من أجل الإبقاء على قوة الدولة وسلطتها واستقرارها. وقد قادت هذه القضايا، والصراعات على السلطة إلى عدة محاولات للانقلاب فى أكتوبر ونوفمبر ١٩٨٢، وبدا واضحا أن غرض هذه المحاولات الانقلابية هو منع PNDc من تبنى برنامج للتحرير الاقتصادى. وكانت نتيجة هذه الانقلابات هو كشف الإفلاس الفكرى لليسار الغانى.(٨) وقد دفعت هذه المحاولات الانقلابية Rawlings إلى العمل على إضعاف NDCs وPDCs فى ٨٢-١٩٨٤، والتخلص أيضاً من كل أعضاء الحكومة المعارضين للاتفاق مع الصندوق عام ١٩٨٣(٩).

وهكذا فإنه مع بداية عام ١٩٨٣ كانت إدارة Rawlings قد انتهت إلى انه ليس هناك بديل حقيقى للإصلاحات الهيكلية، وأعلنت الحكومة ،أن جانبا كبيرا من الموارد

المطلوبة للاستثمار من أجل إصلاح البنية التحتية الإنتاجية والاجتماعية ينبغى الحصول عليها من المصادر الخارجية، وبالتالى فإن علينا أن ننظر بسرعة إلى المساعدات المالية من المجتمع الدولى سواء على أساس ثنائى أو متعدد،(١٠).

وإلى جانب فشل المقترب الشعبى الراديكالى للإصلاح الاقتصادى، وفشل مبادرات السياسة الخارجية، وبداية تحدى سلطة الـ PNDC، وجدت مجموعة أخرى من العوامل ساعدت على إيجاد البيئة الملائمة لإحداث التغييرات العنيفة فى السياسة دون مقاومة شعبية كبيرة من أهم هذه العوامل مايلى:-

- التدهور الاقتصادى الحاد الذى شهدته غانا، فقد واجهت مجموعة من الصدمات الاقتصادية التى أثرت بشدة على الاقتصاد خلال ١٩٨٢ وبداية ١٩٨٣، وساهمت فى الاتجاه نحو تغيير السياسة، وكان من أهمها الجفاف، والمجاعات التى انتشرت بالمدن وعانى منها الجميع بما فى ذلك كبار العاملين بالدولة. وهذه المجاعات وإن كانت تعود جزئيا إلى الجفاف إلا أنها فى جانب أساسى منها مثلت نتيجة للانهيار التام فى النظام الاقتصادى للدولة والذى شهد تدهورا حاداً فى البنية التحتية وعجزا فى وسائل النقل مما جعل من الصعب نقل الغذاء للمدن(١١).

إلى جانب ذلك انخفض الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٨٢ بنحو ١٥٪ بالمقارنة بعام ١٩٧٤، وانخفضت القوة الشرائية الحقيقية للأجور فى القطاع الرسمى، وعجز النظام التعليمى والرعاية الصحية عن الامتداد إلى الأغلبية الواسعة من الشعب، حيث قدر الانفاق الحكومى على التعليم والصحة عام ١٩٨١ بأقل من ١,٩٪، ٠,٧٪ من الناتج المحلى الاجمالى على التوالى، فى الوقت الذى بلغ فيه هذا المتوسط بالنسبة لدول أفريقيا جنوب الصحراء ٤,١٪، ١,٦٪ على التوالى، وارتفعت مستويات البطالة بين عمال القطاع الحديث نتيجة ندرة الطاقة وانهيار البنية التحتية.

ومن ثم فإن المصاعب الاجتماعية التى عادة ماتصاحب عملية الإصلاح الاقتصادى كانت قد بدأت بالفعل نتيجة التدهور الاقتصادى، قبل أن يتم تبنى برنامج الإصلاح رسميا(١٢).

– اضطلاع غانا بعملية فعلية للتكيف قبل عام ١٩٨٣، وفقا لمقترحات اللجنة الاستشارية الاقتصادية للـ (PNDC) وكان من أهم ماتم تنفيذه من هذه المقترحات هو تخفيض قيمة العملة Cedi. وقد ساعدت هذه العملية على تمهيد الطريق للتغيير الرسمى فى السياسة، واتجاه الجماعات الاجتماعية المختلفة التى كان سن المتوقع أن تصدر عنها معارضة قوية إلى قبول التكيف دون مقاومة سياسية كبيرة[١٣].

ولقد تزامن إعداد الفريق الاقتصادى الغانى للمقترحات الاقتصادية الخاصة بتحرير الاقتصاد مع انعقاد الاجتماعات السنوية للصندوق والبنك عام ١٩٨٢، وقد انتهزت غانا الفرصة بشكل غير رسمى لاثارة والتعرف على إمكانية دعم مؤسسات التمويل الدولية لبرنامج الاصلاح لديها، وكانت الاستجابة مشجعة من جانب تلك المؤسسات[١٤].

وبالفعل فإن حجم المساعدات التى أصبحت متاحة لغانا فيما بعد كان جوهريا سواء من صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى أو من الدول الأخرى المانحة والتى اجتمعت فى باريس فى نوفمبر ١٩٨٣، وأبدت استجابة إيجابية تجاه برنامج الإصلاح فى غانا وبدأت فى عقد لقاءات منتظمة أسفرت عن نمط متزايد بصفة مستمرة من الالتزامات السنوية ارتفع إلى ٩٠ مليون دولار عام ١٩٨٩[١٥].

– قيام نيجيريا بطرد ما يترواح بين ٦٠٠,٠٠٠ – مليون غانى من نيجيريا مما فرض ضرورة أن يتم استيعابهم داخل الاقتصاد الغانى، وهو ماتطلب بدوره ضرورة إحداث نوع من التكيف الاقتصادى. فقد كان عددهم – بافتراض العدد الأصغر – يمثل ضعف عدد العاملين بالقطاع العام بالدولة، إلى جانب ذلك، فإن هؤلاء العائدين كانت ثقافتهم تتعارض بقوة مع النظام الاقتصادى القائم حيث أنهم كانوا قد اعتادوا النمط المفتوح للاقتصاد النيجيرى، ولم يكن سهلا عليهم تقبل النظام الاشتراكى الراديكالى الذى كانت حكومة PNDC تحاول فرضه على غانا[١٦].

– وأخيراً وانطلاقا من الاعتراف بقوة النموذج المرجعى السائد، وتأثيره على الاختيارات السياسية، يمكن القول أنه اذا كان اختيار غانا لاستراتيجية التنمية فى نهاية الخمسينيات وبداية الستينيات قد تأثر بقوة بالأفكار التى كانت سائدة حينذاك، فإنه مع

بداية الثمانينيات فإن السياسة الاقتصادية السائدة كانت أقل تركيزا على إحلال الواردات، وأكثر توجها نحو الخارج.

وعلى المستوى الأكاديمى، وجدت مجموعة من المؤلفات الأساسية التى كانت تؤيد النموذج الفكرى الجديد، وتركز على أن الدول الصغيرة تتحمل تكاليف باهظة للغاية نتيجة تبنى السياسات ذات التوجه نحو الداخل، وهذه التكاليف من شأنها إعاقة تحقيق التنمية. وقد شاعت تلك المقولات بالفعل منذ منتصف السبعينيات مع صدور مجموعة مؤلفات مثل سلسلة Bhagwti-Krueger بعنوان «نظم التجارة الخارجية والتنمية الاقتصادية» والتى حوت مؤلفا عن غانا تم تداوله على نطاق واسع بين الاقتصاديين فى غانا. ومن ثم فإنه مع بداية الثمانينيات تبلور رأى الاقتصاديين المتخصصين بشأن غانا وتمثل فى أن النظام التجارى المقيد المتجه نحو الداخل الذى اتبعته غانا لأكثر من ٢٥ عاما غير قادر على تحقيق تنمية اقتصادية سريعة، وأنه يؤدى إلى الضمور الاقتصادى الذى تعايشه غانا بالفعل، وأن اتباع سياسات اقتصادية ذات توجه نحو الخارج يمثل جزءا أساسيا من حل المشكلة الاقتصادية الغانية(١٧).

فى ضوء ذلك فإنه من المهم ألا يتم إغفال أهمية العامل الفكرى فى تفسير التغير فى السياسة الغانية، حيث أن التحول الفكرى الحقيقى لدى Rawlings وزملائه المؤيدين فى PNDC يمثل فى الواقع عاملا أساسيا فى تفسير ذلك التغير.

وهكذا فإنه مع بداية عام ١٩٨٣، تمحور خيار حكومة PNDC حول تبنى برنامج الإصلاح الهيكلى القائم على التوجه نحو السوق باعتباره الطريق الذى سوف يمكنها من القضاء على الفساد، وجلب المساعدات الأجنبية الأساسية، وتحقيق حياة أفضل لمعظم أفراد شعب غانا.

ثانيا: برنامج الإصلاح الاقتصادى:

بدأت حكومة غانا رسميا برنامجها للإصلاح الاقتصادى ERP فى أبريل ١٩٨٣. وقد اشتمل برنامج الإصلاح على سياسة واستراتيجية عامة تؤكد على الآتى:

أ- الإبقاء على الحوافز السعرية، خاصة للمصدرين، والتى تنطوى على تخفيضات مستمرة فى قيمة العملة.

ب- تشجيع رأس المال الخاص والأجنبى والمحلى الذى يمثل مصدر النمو المستقبلى لغانا.

جـ- تقليل دور مشروعات الدولة فى الإنتاج والتسويق وقد مثل ذلك أحد الشروط الأساسية للحصول على قروض تسهيل التكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى عام ١٩٨٧.

د - العمل على وقف التدهور الاقتصادى فى غانا، ليس فقط من خلال تحقيق التثبيت، ولكن النمو الاقتصادى أيضا. وقد كان ذلك يعنى أن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى سوف يعملان على تقديم القروض والمنح لبرنامج الإصلاح الاقتصادى فى غانا طالما استمرت غانا خاضعة لشروطهما(١٨).

واذا كان صحيحا أن القادة الغانيين قد قاموا بأنفسهم باختيار بعض سياسات التثبيت والتكيف الهيكلى، وتمكنوا من تعديل وتخفيف شروط صندوق النقد الدولى وكذلك البنك الدولى خلال المفاوضات المستمرة معهما، إلا أنه من الثابت بصفة عامة أن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وأيضا بعض المانحين الرئيسيين قد أصبحوا بمثابة مهندسى السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية الأكثر أهمية لغانا. وقد برزت أهميتهم بصفة خاصة فى التأكيد على السيطرة على الإنفاق والائتمان، والتطبيق المحدد زمنيا لبعض السياسات التى تتسم بالصعوبة مثل زيادة أسعار الفائدة، وتخفيض عدد العاملين بالخدمة المدنيه(١٩).

وقد أظهرت إحدى الدراسات أنه بتقييم الوثائق الأولية لـ PNDC، ومقارنة خطابات النوايا للصندوق مع البرامج النهائية، اتضح أنه خلال الفترة من ٨٤-١٩٨٦ حصل الصندوق على ٨٠-٨٥٪ مما يريده بشأن الأهداف الأساسية فى مجالات النقد، والمال وسعر الصرف، فى مقابل حصوله على ٩٠-٩٥٪ مما يريده فى إطار برنامج دول جنوب الصحراء، حيث اتسم توجه الصندوق فى منتصف الثمانينيات بالصرامةالشديدة

تجاه تلك الدول بصفة عامة نظرا لفشل برامجها وتراكم متأخرات للصندوق لديها. ولكن هذه النسبة اختلفت بالنسبه لغانا عام ١٩٨٣ ومرة أخرى عامى ٨٦-١٩٨٧، حيث بلغت ٧٠-٧٥٪، ويعود ذلك إلى أنه فى عام ١٩٨٣ استطاع المسئولون فى PNDC أن يجنوا بعض المزايا والتنازلات من خلال إقناع المسئولين بالصندوق أن الإجراءات الصارمة سوف تؤدى إلى عدم استقرار سياسى مما يهدد بنسف برنامج الإصلاح الاقتصادى. وفى عامى ٨٦-١٩٨٧، فإن تنفيذ الـ PNDC للبرنامج حسن من صورته لدى الصندوق حتى أن المسئولين المتشددين بالصندوق فشلوا فى إقناع الإدارة العليا بأن PNDC يفتقد الارادة السياسية اللازمة لتنفيذ برنامج الاصلاح[٢٠].

وقد انقسم برنامج الإصلاح الاقتصادى فى غانا إلى مرحلتين:

ركزت الأولى والتى استمرت من ٨٣-١٩٨٦ على مواجهة الاسباب المباشرة للضمور الاقتصادى واهتمت بصفة أساسية بأمرين:- تعديل سعر صرف العملة الغانية (Cedi)، والذى كان يقدر بـ ٢,٧٥ Cedi للدولار عام ١٩٨٣ وقد بلغ عام ١٩٨٦ مع نهاية المرحلة الأولى ٩٠ Cedi للدولار، واستمرت عملية تعديل قيمة الـ Cedi عبر سلسلة متتالية من التخفيضات حتى بلغت قيمته عام ١٩٩٠ ٣٣٠ Cedi للدولار، وقد انخفض ليصل إلى ٦٤١,٨٣ Cedi للدولار عام ١٩٩٣، ثم ١٠٥٠,٩٣ Cedi للدولار عام ١٩٩٤[٢١].

- معالجة العجز فى الميزانية، وبالفعل نجحت غانا فى تحقيق هذا الهدف، بل واتجهت الى تحقيق فائض منذ عام ١٩٨٦، أى بنهاية المرحلة الأولى.

أما المرحلة الثانية والتى بدأت عام ١٩٨٧، فقد ركزت على إصلاح الاقتصاد وتحقيق التنمية الاقتصادية.

ويمكن بصفة عامة تقسيم الإصلاحات التى قامت بها غانا من حيث درجة الصعوبة السياسية والادارية التى واجهتها الحكومة فى اضطلاعها بها الى إصلاحات سهلة بمعنى أنها لم تنطوى على مخاطر سياسية وإدارية كبيرة، مثل إصلاح سعر الصرف، الإصلاح الضريبى، الإصلاح فى مجال التجارة، إصلاح سعر الكاكاو.

وإصلاحات أخرى اكتنفتها مصاعب سياسية وإدارية، ولعل أهمها كان خصخصة المشروعات المملوكة للدولة. فقضية الخصخصة تعد من القضايا الهامة فى عملية الإصلاح والتى تمس قلب الاقتصاد فى أى دولة ومن ثم من المفترض أن تؤثر فيه تأثيرا بالغا. وقد يكون مفيدا التعرض للتجربة الغانية فى هذا الصدد بقدر من التفصيل.

لقد مثلت عملية إصلاح المشروعات المملوكة للدولة أولوية ملحة على أجندة برنامج الإصلاح فى غانا، حيث أن هذه المشروعات كانت تستوعب وتمتص موارد اقتصادية ضخمة لم يتم استغلالها بصورة منتجة. ولذلك فقد التزمت غانا بخصخصة الاغلبية العظمى من المشروعات المملوكة للدولة (SCOCs).

على الرغم من هذا الالتزام، فقد تم إرجاء تلك العملية حتى عام ١٩٨٥، عندما أعدت حكومة غانا دراسة لتحديد المشكلات التى تعانى منها مشروعات الدولة، ووضعت مجموعة من التوصيات كان من بينها اقتراح ببيع ٣٢ مشروعاً من مشروعات الدولة. وفى سبيل تنفيذ هذه التوصيات توصلت حكومة غانا عام ١٩٨٧ إلى اتفاق مع اتحاد التنمية الدولى (البنك الدولى)، لإنشاء سكرتارية مهمتها مباشرة عملية بيع تلك المشروعات وغيرها مما قد ترغب الحكومة فى بيعها. وبموجب هذا الاتفاق حصلت غانا على ائتمان إنمائى لهذا الغرض، ولكن بعد مرور عامين، فإنه لم يحدث تقدم ملحوظ على صعيد هذا الاتفاق. وفى يناير ١٩٩١، وللإسراع بعملية الخصخصة، قامت حكومة غانا بإعادة تنظيم سكرتارية الخصخصة كوحدة منفصلة بعيدا عن لجنة مشروعات الدولة التى كانت قد أنشئت داخلها، وتعهدت السكرتارية بإيجاد قاعدة للبيانات المنظمة فيما يتعلق بالمشروعات المملوكة للدولة كخطوة ضرورية لتنفيذ برنامج الخصخصة. ومع حلول عام ١٩٩١ كان قد تم خصخصة ٣٨ مشروعا[٢٢].

ويشير البعض إلى مجموعة من العوامل التى تفسر بطء غانا فى عملية الخصخصة، من أهمها:[٢٣]

– العامل الأيديولوجى، بمعنى أن الارتباط الأيديولوجى بالمشروع المملوك للدولة استمر قائما داخل الـ PNDC، فعلى الرغم من أن الـ PNDC قد أسست مشروعيتها

السياسية على أساس القضاء على الفساد، إلا أن ذلك لم يقابله ثقة فى السلوك الذى يسعى للربح، والذى يقوم عليه النظام الاقتصادى الرأسمالى. ومما يعزز ذلك قناعة أعضاء التكنوقراط أن المشكلة فى استراتيجية إحلال الواردات لم تكن عامة، وإنما كانت تكمن فى المبالغات الى وصلت اليها فى التطبيق، واعتقادهم إن مشروعات الدولة تقدم لغانا فرصتها الوحيدة فى التصنيع والتنمية.

- إلى جانب الاعتقاد الأيديولوجى، فإن المصالح الخاصة ببعض المسئولين تمثل عاملا هاما فى تفسير رفضهم لعملية الخصخصة، حيث لاتزال تحدوهم الرغبة فى الإبقاء على مشروعات الدولة واستخدامها- كما كان فى الماضى - كأصول اقتصادية لجذب المؤيدين وبناء التحالفات السياسية.

- الرؤية الخاصة لبعض المسئولين فى غانا لعملية الخصخصة، والتى تقوم على أساس أنه فى حين إن تلك العملية تمثل هدفا ملائما للتكيف الاقتصادى، إلا أنها لاينبغى أن تطبق بشكل غير مميز على كل مشروعات الدولة، وقد اقترحوا بدلا من ذلك تقسيم مشروعات الدولة إلى ثلاث فئات على النحو الآتى:-

الفئة الأولى تضم مشروعات الدولة الحيوية والتى لاتستطيع الحكومة الغانية ولانظامها الاقتصادى الاستغناء عنها (بنك غانا - مجلس تسويق الكاكاو - مجلس المياه - الخطوط الجوية الغانية...) . هذه المشروعات ينبغى أن يتم استبعادها من عملية الخصخصة.

الفئة الثانية وتتكون من شركات الدولة التى من المحتمل، ومن الممكن أن تحقق أرباحا، ولكنها تأثرت سلبيا بفعل عملية الإصلاح. هذه الشركات يمكنها بمساعدة مؤقتة من الحكومة أن تواجه تأثير التكيف الهيكلى، وأن تحقق فى النهاية نتائج إيجابية على صعيد الإنتاج والمنافسة مع الشركات الدولية.

الفئة الثالثة، وتضم الشركات التى يمكن أن تخضع للخصخصة، وهذه الشركات هى التى تحقق خسائر ضخمة وليس من المتوقع أن تجدى معها المساعدة المؤقتة، أو تجعلها تنتعش اقتصاديا.

ويرى بعض المعارضين لهذا التصنيف على جانب مؤسسات التمويل الدولية والحكومات الغربية، أنه على الرغم من أن هذا التصنيف قد يبدو أن له منطق اقتصادى ظاهرى إلا أن تأثيره العملى يتمثل فى إمكانية عرقلة خصخصة مئات المشروعات المتعثرة اقتصاديا، والتى سوف تجد المبرر والوسيلة لتجنب وضعها فى اطار الفئة الثالثة. إلى جانب ذلك فإنه ليس من الصعب تصور أن الأساس الذى سوف تستند إليه الحكومة فى تصنيف هذه المشروعات واتخاذ القرارات بشأنها لن يكون بعيدا عن رغبة القادة السياسيين فى الإبقاء على سيطرتهم على نظام يحمل ملامح النظام السابق ويتسم مثله بالفساد وسيطرة الرشوة.

ولكن رغم هذه التحفظات التى يطلقها المعارضون لذلك التصنيف، فإنه يظل له أهميته ومنطقه الذى يراعى مصالح الدولة وسلامة اقتصادها.

ثالثاً: نتائج الإصلاح الاقتصادى:

١- الاثـــار الاقتصـــادية:

فيما يلى تتناول الدراسة عددا من المؤشرات ذات الدلالة في مجال بيان أثر عملية الإصلاح الاقتصادي على الأوضاع الاقتصادية فى غانا، وذلك سن خلال مقارنة ما كانت عليه هذه المؤشرات قبل الإصلاح وما أصبحت عليه بعده.

ومن أهم هذه المؤشرات الناتج المحلى وهيكل تكوينه، والتضخم، والميزان التجارى، وحجم الموازنة، والدين الخارجى.

أ- الناتج المحلى وهيكل تكوينه:

منذ بدء تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي، تحسن الأداء الاقتصادى تحسنا ملموسا، فقد نما الناتج المحلى الاجمالي عند معدل يقدر بـ ٣٪ عام ١٩٨٣، ٥٪ عام ١٩٨٥، ٥,٣٪ عام ١٩٨٦، ٦,٢٪ عام ١٩٨٨، ٦,١ عام ١٩٨٩، وذلك فى مقابل مغدل هبوط سنوى بلغ -٢,١٪ فى الفترة من ٨٠-١٩٨٢ (قبل بداية الإصلاح). ويعود هذا

النمو إلى عدد من العوامل، فإلى جانب الأحوال المناخية الأفضل خلال الفترة من ٨٤-١٩٨٩ ، فقد ساهمت الإصلاحات الخاصة بالتثبيت والتكيف الهيكلى (سياسات نقدية أقل تضخمية - حوافز للتصدير خاصة الكاكاو والذهب والأخشاب والتى دفعت وحفزت القيام باستثمارات جديدة فى هذه المجالات وشجعت التصدير) فى تحقيق هذا المعدل المرتفع. إلى جانب ذلك فإن تدفقات رأس المال الأجنبى المتزايد، والتى توفرت بفعل برنامج الإصلاح الاقتصادى، ساهمت فى زيادة الواردات خاصة الاستثمارية والتى كانت ضرورية فى دفع النمو. فالواردات المتزايدة التى مولها صندوق النقد الدولى والبنك الدولى (جدول ١) ، والمساعدات فى شكل قروض ومنح من الدول الغربية جعلت من الممكن إصلاح قطاعات أساسية بالبنية التحتية، ووفرت إمدادات قطع الغيار والمدخلات الأساسية للصناعة والزراعة والتعدين(٢٥) .

ولكن فى عام ١٩٩٠ ، انخفض معدل النمو ليصل إلى ٣,٣ ٪ بالمقارنة بمتوسط بلغ ٥ ٪ على مدى السنوات الست السابقة عليه ويفسر البعض هذا التدهور بالنمو بالبطىء فى الاقتصاد العالمى، وتأخر وعدم كفاية الأمطار، وانخفاض الأسعار الدولية للذهب والكاكاو، فى الوقت الذى ارتفعت فيه أسعار البترول عقب غزو العراق للكويت، حتى أن غانا دفعت حوالى ٢٠ ٪ من عوائد صادراتها مقابل وارداتها من الطاقة(٢٦) .

إلا إن الاقتصاد الغانى استطاع أن يحسن من أدائه، فاتجه معدل النمو الحقيقى للناتج المحلى الاجمالى نحو الارتفاع مرة أخرى فبلغ ٥ ٪ عام ١٩٩١ ، وبعد انخفاض طفيف عام ١٩٩٢ (٣,٩ ٪) عاد إلى الارتفاع مرة ثانية عام ١٩٩٣ ليصل إلى ٥ ٪(٢٧) .

وقد وصل نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى إلى زيادات مضطردة منذ بداية برنامج الإصلاح الاقتصادى فبالمقارنة بمستواه عام ١٩٨٢ (٣٦٠ دولار) نجد أنه قد زاد إلى ٤٨٠ دولار عام ١٩٨٧ ، و ١٠٠٥ دولار عام ١٩٨٩ ، و ١٠١٦ دولار عام ١٩٩٠ . ولكنه انخفض قليلا فى السنوات الأولى من التسعينيات ليصل عام ١٩٩٢ إلى ٩٣٠ دولار(٢٨) .

وقد تأثرت قطاعات الإنتاج المختلفة بسياسات الإصلاح الاقتصادى خاصة قطاعى الزراعة والصناعة. فيما يتعلق بقطاع الزراعة، استطاعت غانا أن تحقق نموا بلغ ٣,٧٪ فى الفترة من ٨٤-١٩٨٩. وفى مجال تقييم دور برنامج الإصلاح الاقتصادى فى تحقيق النمو الزراعى، يمكن القول أن إصلاح الطرق، وتوفر قطع الغيار لوسائل نقل البضائع كانت هامة فى إعادة ربط المزارع بالأسواق، كذلك توفرت مستويات أعلى من المدخلات الزراعية. إلى جانب ذلك فقد وجدت مجموعة من العوامل الأخرى التى ساعدت على تحقيق هذا المعدل للنمو الزراعى (باستبعاد محصول الكاكاو) مثل المناخ الجيد والأمطار الوفيرة من ٨٤-١٩٨٩ (فيما عدا عام ١٩٨٧) والأسعار الملائمة لمزارعى المواد الغذائية، وشروط التجارة الجيدة بين الريف والمدينة والزيادة الأساسية فى قوة العمل فى مجال الزراعة التى ارتفعت من ٥٧,٢٪ عام ١٩٧٠ إلى ٦١,١٪ عام ١٩٨١ وإلى ٦٦,١٪ عام ١٩٨٧، والتى تعود إلى نقص فرص التوظف فى المدن وإلى طرد وإلى مليون غانى من نجيريا عام ١٩٨٣، واتجاه الحكومة إلى استيعابهم فى الزراعة المحلية كعمال ومنتجين(٢٩).

ولقد اهتم برنامج الإصلاح الاقتصادى بصفة خاصة بانتاج الكاكاو، فعمد إلى زيادة أسعاره للمنتجين على أساس أن هذه الأسعار الأعلى سوف تدفع الفلاحين إلى تطوير مزارعهم، وإنتاج أساليب حديثة فى الزراعة تحقق انتاجية أعلى للكاكاو، وقام البنك الدولى بتخصيص موارد ضخمة لزراعة الكاكاو من القروض الأجنبية، وأدى تخفيض قيمة العملة إلى حفز مستويات أعلى من الصادرات، وقد أحدثت هذه السياسات فى النهاية تحولات هامة فى الدخل من المستهلكين إلى منتجى الكاكاو.

ولكن يبدو أن هذه السياسة كانت تنقصها الحكمة. فتوقعات الصندوق والبنك، والتوقعات الأخرى مع منتصف الثمانينيات، كانت تشير إلى انخفاض أسعار الكاكاو العالمية مع تزايد العرض الدولى له، وإغراق السوق، وبالتالى فإنه اذا كانت غانا قد حققت انتاجية تقدر بنحو ٣٠٠,٠٠٠ طن مترى فى ٨٨/١٩٨٩، إلا أن الانخفاضات الحادة من السعر منذ ١٩٨٦ كانت تعنى أن الصادرات المتزايدة من الكاكاو لاتقدم المساهمة المتوقعة إلى صادرات غانا.

كذلك من ناحية أخرى، فإن الأسعار الأعلى للمزروعات والغذاء والكاكاو والتي أوصت بها المؤسسات الدولية لضمان إمدادات أكبر من المزارعين كان لها تأثير سلبى على كثير من السكان، ففى تقرير للبنك الدولى بشأن غانا فى أواخر الثمانينيات تشير البيانات إلى أن معظم الغانيين ينفقون فى المتوسط نحو ٦٩ ٪ من انفاقهم الكلى على الغذاء، وتشير دراسات أخرى عن غانا وغيرها من الدول أن التكاليف المرتفعة للغداء تساهم فى سوء التغذية، والمرض، ووفاة الأطفال الرضع(٣٠).

أما بالنسبة للصناعة، فقد بلغ معدل النمو السنوى للناتج المحلى الإجمالى فى قطاع الصناعة ١١,٤ ٪ سنويا خلال الفترة من ٨٤-١٩٨٦. وانخفض هذا المعدل قليلا فى الفترة من ٨٧-١٩٨٩ ليصل إلى ٩,٩ ٪. وقد كان قطاع التعدين هو أكثر القطاعات استفادة من سياسات التثبيت والتكيف الهيكلى، وهو يساهم مساهمة أساسية فى حصيلة غانا من العملة الأجنبية.

وعلى الرغم من تأييد رجال الصناعة والأعمال الغانيين لبرنامج الإصلاح، إلا أن هناك انتقادات عديدة وجهت من جانبهم لحكومة الـ PNDC فقد أوضح J.V.L. Phil-lips عام ١٩٨٨ أن تقييد السيولة (لتخفيض التضخم)، وتحرير التجارة (لدفع الشركات الغانية للعمل بصورة أكثر كفاءة)، وزيادة نسب الفائدة (لزيادة الادخار)، وجباية الضرائب بصورة فعالة (لتحقيق توازن الموازنة) والتى تمثل جميعها جزء من برنامج الإصلاح الاقتصادى قد أوجدت مشكلات خطيرة بالنسبة لأصحاب الأعمال، وفى بعض الحالات هددت استمرار أعمالهم. وقد ناشد Phillips الحكومة فرض حصص على بعض الواردات لإنقاذ الصناعات المحلية من الاندثار. وبالفعل فقد أوردت Daily Graphic فى سبتمبر ١٩٨٨ أن جميع مصانع الملابس فى غانا تقريبا قد توقفت نتيجة المنافسة من جانب المستورد(٣١).

ب- التضخم:

من المؤشرات الهامة أيضا فى مجال بحث الآثار الاقتصادية لبرنامج الإصلاح معدل التضخم، وقد اختلف هذا المعدل من سنة إلى أخرى خلال الثمانينيات، ففى

السنوات الأربع الأولى من عقد الثمانينيات بلغ معدل التضخم ٧٨٪ سنويا، فى حين أنه فى الفترة من ٨٤-١٩٨٦ ، انخفض هذا المعدل إلى حوالى ٢٤ ٪ سنويا، ومنذ ذلك الحين، فإنه يتأرجح بشكل كبير من سنة إلى أخرى، وقد وصل أعلى معدلاته عام ١٩٨٧ ، ثم أخذ فى الانخفاض بعد ذلك.

وتشير آخر التقديرات المتاحة إلى بلوغ معدل التضخم ٢٥ ٪ عام ١٩٩٣ . وإذا كان هذا التطور يشير بصفة عامة إلى انخفاض التخضم مقارنة بسنوات ما قبل الإصلاح، إلا أنه لايزال مرتفعا وله تأثيره السلبى خاصة على الطبقات الأكثر فقرا[٣٢] .

جـ- الميزان التجارى:

ساعد التخفيض المستمر فى سعر العملة الغانية (Cedi) على زيادة الصادرات، فزادت عام ١٩٨٤ بنسبة ٢٩ ٪ عن مستواها المنخفض عام ١٩٨٣ ، و ١١ ٪ عام ١٩٨٥ ، ١٨,٦ ٪ عام ١٩٨٦ ، ١٣,٧٪ عام ١٩٨٧ ، ثم بمعدل ابطأ ٥,٦ ٪ عام ١٩٨٨ ، وتبع ذلك انخفاضا يقدر بـ ٤,٨ ٪ عام ١٩٨٩ نظرا لانخفاض أسعار الكاكاو[٣٣] .

كذلك زادت الواردات بشكل أساسى منذ انخفاضها الشديد عام ١٩٨٣ ، ولكن فى معظم السنوات كانت معدل زيادة الواردات أقل من معدل زيادة الصادرات إلا أنه فى الفترة من ٨٧-١٩٨٩ زادت الواردات بمعدلات أكبر[٣٤] . وهذه الزيادات الأخيرة فى الواردات والتى ساهمت فى النمو المستمر، تم تمويلها من خلال الحجم المتزايد من المساعدات الصافية المقدمة لغانا منذ عام ١٩٨٤ ، والذى بلغ ٦٢٦ مليون دولار عام ١٩٩٢ مقابل ١٩٦ مليون دولار عام ١٩٨٣[٣٥] .

وهكذا فإنه مع حلول عام ١٩٩٠ زاد العجز فى الميزان التجارى لغانا ليصل إلى ٣٠٨,٣ مليون دولار وأخذ يرتفع بشكل مضطرد حتى بلغ ٦٤٣ مليون دولار عام ١٩٩٣[٣٥] . (جدول ٢) .

د- حجم الموازنة:

تطلب برنامج ادارة الطلب للصندوق من حكومة PNDC تخفيض عجز الموازنة. وقد أقر قادة غانا هذا الهدف. وفى الفترة من ٨٣-١٩٨٦ ، زادت العوائد والمنح بمعدل

أسرع من زيادة النفقات، وقد أدى ذلك إلى حدوث فائض بالموازنة (عندما يتم حساب المنح الأجنبية) عام ١٩٨٦، وفائض أكبر ٨٧-١٩٨٩. وباستبعاد المنح، فإن عجز الموازنة كنسبة من GDP انخفض من ٤,٧ عام ١٩٨٢ إلي ٢,٧ ٪ عام ١٩٨٣، و ٠,٧ ٪ عام ١٩٨٦، و ٣,٠ ٪ عام ١٩٨٧، وهو أداء جيد أيضا(٣٨). إلا أنه مع بداية التسعينيات واجهت غانا مصاعب شديدة بشأن الموازنة وقد اعترف Bothway وزير مالية غانا خلال إعلانه لميزانية الجمهورية الرابعة فى ١٤ فبراير ١٩٩٤ «أنه لم يتحقق أى هدف من أهداف البرنامج الاقتصادى الكلى للحكومة كما تم تحديده فى الميزانية السابقة»، وقد زادت هذه المصاعب عام ١٩٩٤، حتى أن ميزانية عام ١٩٩٥ جسدت اصرار الحكومة على بذل الجهد لمعالجة والتغلب على تلك المصاعب، والعمل على تحقيق الاستقرار للعملة الوطنية، وتخفيض التضخم. وقد فرض Bothway مزيدا من الضرائب على منتجات البترول، واقترح إدخال ضريبة قيمة مضافة Value Added Tax (VAT)، وقال أمام البرلمان فى خطابه بشأن الموازنة «أننا نتأرجح منذ فترة طويلة على حافة الإصلاح.. مهددين بالارتداد إلى العقد الكئيب الذى سبق برنامج الإصلاح... والآن حان الوقت لعمل بعض التضحيات الإضافية من أجل أن نجتاز هذه الأزمة»(٣٨).

هـ- الدين الخارجي:

قدر الدين الخارجى لغانا عام ١٩٨٧ بنحو ٢١٠٠ مليون دولار وبلغ خدمة الدين ٤٣٣ مليور دولار، وهو ما شكل ٥٥ ٪ من قيمة الصادرات. وبالتالى فقد كانت هناك زيادة كبيرة فى التزامات خدمة الدين الخارجى بالمقارنة بعام ١٩٨٤، حيث كانت تمثل ١٤ ٪ من قيمة الصادرات(٣٩). ويتزايد الدين الخارجى لغانا بمعدلات كبيرة حتى أنه بلغ ٣٧٦٨ مليون دولار عام ١٩٩١، ولكن رغم ذلك، فإن نسبة خدمة الدين قد انخفضت لتصل إلى ٢٦,٩ ٪ من قيمة الصادرات(٤٠).

٢- الاثار الاجتماعية:

تعد تكاليف الأداء الاقتصادى لغانا مرتفعة إلى حد كبير من الناحية الاجتماعية، وستكتفى الدراسة هنا برصد بعض المؤشرات ذات الدلالة، والتى تتعلق بالخدمات الأساسية فى مجالى الصحة والتعليم، وأيضا بالبطالة.

أ- الآثار الاجتماعية فى مجالى الصحة والتعليم:

كان لخفض الانفاق الحكومى (من أجل تخفيض عجز الموازنة) تكاليفه الباهظة وذلك فى ظل استمرار المستويات المرتفعة من التضخم حيث أثر بشكل سلبى – فى الغالب – على الخدمات الأساسية خاصة فى مجالى الصحة والتعليم، اللذين تأثرا إلى حد كبير.

فقد قامت الحكومة بفرض رسوم "User Charges" فى مجالى الصحة والتعليم، وذلك فى مقابل تقديم خدمات لم تكن ممكنة على أساس الميزانيات القائمة. وقد ذكر وزير المالية Bothway، أن المدارس كانت مجانية عام ١٩٨٢ ولكن لم تكن هناك كتب أو مقاعد أو أقلام. لقد اتُّهم الـ PNDC أنه ضد الثورة ومعارض للاشتراكية لأنه طلب من الآباء دفع رسوم قليلة. إن الـ PNDC كان يمكنه الاستمرار فى الخداع وارسال أطفال العمال إلى مدارس ليس بها شيئا حتى نجتنب أنفسنا الانتقادات. أن المستشفيات والعيادات كان ينقصها الأدوية، الملابس، أغطية الأسرة، والأساسيات الأخري، وعندما فرضنا دفع مبلغ صغير، اتُّهمنا بالهجوم على الصحة المجانية، ولكن الصحة عندما كانت مجانية كانت غير موجودة[٤١]».

على أية حال، فإنه يمكن الاستعانة ببعض المؤشرات الخاصة بالصحة والتعليم لتبين النتائج والآثار الاجتماعية التى أسفر عنها برنامج الإصلاح الاقتصادى. وذلك على النحو التالى:

بالنسبة للصحة: تشير بيانات البنك الدولى إلى أن عدد السكان لكل طبيب قد تزايد بصورة كبيرة خلال الثمانينيات، ففى مقابل ٦٧٦٠ من السكان لكل طبيب عام ١٩٨١، نجد أنه فى عام ١٩٨٤ زاد عدد السكان إلى ١٤٨٩ لكل طبيب، وفى الفترة من ٨٤-١٩٨٩ ارتفع هذا العدد ليصل إلى ٢٠٦٤٠ لكل طبيب، وهو ما يعنى انخفاض عدد الأطباء الذين يقدمون الخدمات الصحية بالنسبة لعدد السكان، وبالتالى تدهور الرعاية الصحية[٤٢].

كذلك هناك بعض المؤشرات السلبية الأخرى، فقد كشفت احدى الدراسات الصادرة عام ١٩٩٠ حول مستوى المعيشة فى غانا، عن المستويات المرتفعة من سوء التغذية،

فأشارت إلى أن نسبة الأطفال المبتسرين Underweight قد ارتفعت من ٣٣٪ عام ١٩٨٠ إلى ٥١٪ عام ١٩٨٥. وتوقعت الدراسة أن ترتفع هذه النسبة إلى أكثر من ذلك. كذلك فإنه عندما زاد الحد الأدنى للأجر عن ٢١٨ Cedi يوميا، فإن مجلس اتحاد التجارة فى غانا قدر أن ٢٠٠٠ Cedi مطلوبة يوميا للغذاء فقط. وأظهرت الدراسة أيضا أن ٨٠٪ من الأطباء موجودون بالمدن الكبرى حيث يعيش ٣٠٪ من المواطنين، و ٤٠٪ من المستشفيات موجودة فى أكبر مدينتين أكرا وكومازى، حيث يعيش حوالى ١٠٪ من السكان(٤٣).

ولكن إلى جانب هذه المؤشرات السلبية توجد من ناحية أخرى بعض المؤشرات الإيجابية مثل ارتفاع العمر المتوقع عند الولادة (جدول ٣)، وكذلك انخفاض عدد وفيات الرضع لكل ألف مولود (جدول ٤) وأيضا ارتفاع نسبة السكان الذين يحصلون على الماء النقي من ٤٩٪ عام ١٩٨٠ إلى ٥٦٪ عام ١٩٩٣، وأخيراً ارتفاع نسبة السكان الذين يتمتعون بالوسائل الصحية Sanitation، وإن كان بصورة طفيفة، من ٢٦٪ عام ١٩٨٠ إلي ٢٧٪ عام ١٩٩٣(٤٤).

وبالنسبة للتعليم: فإن فرض رسوم سواء جديدة أو زيادتها في مراحل التعليم الابتدائى والثانوى والجامعى (عام ١٩٨٨) أثار احتجاجات واسعة النطاق، حيث مثلت هذه الرسوم أعباء إضافية كبيرة جدا بالنسبة لدخول الغانيين، فقدرت تكاليف التعليم بالمدارس الثانوية عام ١٩٨٨ بنحو ١٢٠٠٠ Cedi سنويا (٤٦-٥٣ دولار بسعر العملة ١٩٨٩/٨٨)، وبلغت تكاليف التعليم بالجامعة ٤٢٠٠٠ Cedi. وقد تظاهر طلبة الجامعات خلال الفترة ٨٧-١٩٨٩ ضد هذه الرسوم، وكانت النتيجة إغلاق الجامعات بصورة متكررة(٤٥).

ومن بين المؤشرات التى توضح تأثر التعليم سلبيا نسبة المقيدين بالتعليم الابتدائى والثانوى، والتى انخفضت بصورة ملحوظة سواء بالنسبة للذكور أو الإناث(٤٦). (جدول ٥)

ويرتبط بذلك ظاهرة عمل الأطفال التى أصبحت واضحة سواء فى المدن أو الريف، كذلك انخفاض نسبة الحضور بالمدارس. ويرى البعض أن ذلك يعود إلى ازدياد الفقر فى

المدن والريف على السواء، مما يدفع الاطفال إلى البحث عن عمل بأجر أو راتب ليكمل به دخل الاسرة[٤٧].

ولكن من ناحية أخرى هناك أيضا مؤشرا ايجابيا في مجال محو الأمية، فقد اضطلعت الحكومة ببرنامج تضمن إنشاء ٥٠٠٠٠ جماعة لمحو الأمية تنتشر في جميع أنحاء الدولة، ووضعت هدف القضاء على الأمية عام ٢٠٠٠[٤٨]، وبالفعل تشير البيانات المتاحة إلى زيادة نسبة تعلم القراءة والكتابة بين البالغين بصورة ملحوظة منذ منتصف الثمانينيات (جدول ٦).

ب- البطالة:

وفي إطار رصد الآثار الاجتماعية السلبية لسياسات الإصلاح الاقتصادي يمكن الإشارة أيضا الى أن سياسات تخفيض الإنفاق الحكومي من خلال خفض الإنفاق في القطاع العام، وسياسات ترشيد المشروعات المملوكة للدولة، قد قادت إلى تسريح آلاف العمال من القطاع العام، وقد بلغ عددهم وفقا لأحد الإحصاءات ٤٥٠٠٠ عامل خلال السنوات الثلاث الأولى[٤٩].

ولم تكن هذه العملية سهلة ولكنها كانت ضخمة وخطيرة، تعاملت مع عدد كبير من المواطنين الذين تغيرت حياتهم على نحو أساسي نتيجة هذه القرارات. وقد ساهمت هذه العملية في التأثير على سوق العمل حيث جرت عملية إعادة توزيع التوظف من الصناعة والحكومة إلى الزراعة والغابات والصيد منذ عام ١٩٨٤[٥٠]. كذلك ساهمت من ناحية أخرى في تفاقم ظاهرة البطالة وتدهور مستوى معيشة العديد من أفراد الشعب الغاني، ذلك التدهور الذي ساهمت فيه أيضا سياسات الإصلاح الاقتصادي الأخرى مثل خفض قيمة العملة، ورفع أسعار الغذاء، والكاكاو، والسلع التصديرية الأخرى، فإذا كانت هذه السياسات قد مثلت حوافز للنشاط الاقتصادي، إلا أنها من ناحية أخرى انطوت على تضحيات أساسية على جانب المواطنين الفقراء[٥١].

وجدير بالذكر أنه في محاولة لتخفيف الآثار السلبية لسياسات الإصلاح الاقتصادي، قامت الحكومة الغانية بإنشاء «برنامج الأعمال للتخفيف من التكاليف الاجتماعية للتكيف (PAMSCAD) عام ١٩٨٨، تم تمويله من جانب الدول المانحة (٨٥ مليون دولار)،

ونفذ هذا البرنامج عددا من المشروعات الاجتماعية لمواجهة الحاجات الأساسية للمواطنين الأكثر فقرا تعليم غير رسمي- مشروعات صحية أساسية.. الخ) . ولكن فى ضوء الحاجات الكلية للمجتمع، فإنه يبدو أن هذا البرنامج يمثل استجابة غير كافية للمشكلة من جانب مجتمع المانحين والمسئولين الحكوميين(٥٢) .

رابعا : عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ برنامج الإصلاح :

واجهت غانا مجموعة متناقضة من العوامل ساعد بعضها على دعم قدرة حكومة PNDC على تنفيذ إجراءات الإصلاح الاقتصادى المتفق عليها مع صندوق النقد الدولى (قوى الجذب)، فى حين عمل بعضها الآخر ولايزال على تحدى وتقييد جهود الإصلاح الاقتصادى (قوى الطرد) .

١- عوامل الجذب:

ساهمت مجموعة من العوامل داخل الحكومة الغانية فى دعم قدرتها على تنفيذ الإجراءات المطلوبة، من أهمها تقوض الانقسامات الداخلية، وإخفائها بفعل القيود المفروضة من جانب صانعى القرار، وسيطرة الحكومة على وسائل الإعلام. ونجح المسئولون بالمؤسسات الدولية فى إقناع المسئولين وأعضاء الـ PNDC أن التكيف سوف يسمح بتحقيق إصلاح سريع، وتوفير تدفقات ضخمة من المساعدات، والحصول على القروض البنكية، وجذب الاستثمارات الأجنبية.

كذلك فإن بساطة ووضوح هيكل صنع القرار كان عاملا مساعدا أيضاً، فقد كان الفريق المفاوض صغيرا ومتماسكا، وعلى درجة عالية من الكفاءة، وكان على اتصال دائم بالقادة البرجماتيين المتحدين فى الـ PNDC الذين يقومون بصنع القرارات بقيادة Rawlings . وكان العسكريون بدورهم يدعمون المفاوضين، ويعطونهم تفويضا واسعا. وقد أبقوا عليهم لفترة طويلة، فمكنتهم هذه الاستمرارية من تطوير خبرة وقدرة على التفاوض والتنفيذ.

وكان Rawlings على القمة واستطاع أن يحل أو يتجاوز الانقسام عن طريق اتخاذ قرارات سريعة بعد التشاور أحيانا مع مجموعة صغيرة من ضباط الجيش. وقد أبدى

Rawlings سيطرة سياسية كبيرة، واهتماما خاصا بالمستقبل الاقتصادى لغانا، وكان يتسم بالبرجماتية، ويرى التكيف باعتباره الطريق الوحيد لزيادة حصيلة الدولة من النقد الأجنبى. وكان يتسم بالعنف عند الضرورة وكثيرا ما أقدم على اعتقال اعضاء الاتحادات التجارية والأكاديميين والطلبة. وكان قادرا على فرض هيمنته على السياسيين أو المسئولين المعارضين لصندوق النقد الدولي. لكل هذه الأسباب تمكن الـ PNDC من تجنب النزاعات داخل الحكومة (والتى كانت معتادة فى الدول الافريقية الأخرى جنوب الصحراء) بشأن إقرار الإجراءات والجداول الزمنية والتفاصيل المحددة. وطرق التنفيذ الخاصة بهذه الإجراءات(٥٣).

ويثير ذلك قضية العلاقة بين الديمقراطية والإصلاح الاقتصادى، وفى الواقع فإن الحالة الغانية تجسد انفصال وانعزال الدولة عن المجتمع، وقدرتها على مقاومة مطالب واحتجاجات جماعات المصالح المختلفة(٥٤).

فلقد وجدت معارضة للإصلاح الاقتصادى من جانب اتحادات التجارة، والطلبة، والأكاديميين،والمحامين، وفقراء المدن، والعديد من أبناء الطبقة المتوسطة. وفى عام ١٩٨٦، عندما انضم لاتحادات التجارة الموظفون المدنيون والرتب الصغرى بالجيش والطلبة، فإن هذه الاتحادات أصبحت ذات تأثير ملموس، مما جعل قضية الاستقرار السياسى قضية أساسية فى محادثات الصندوق - البنك - PNDC(٥٥).

واذا كان المحامون قد مثلوا أكثر المعارضين وضوحا، فإن أكثرهم أهمية كان مجلس اتحاد التجارة الذى يقدر مجموع أعضائه بنحو ٦٥٠٠٠٠. وقد واجههم النظام من خلال طرد قادتهم وتعليق حقوق المساومة الجماعية، واستخدام القسر والإكراه فى مواجهة الاضرابات الأمر الذى ادى إلى خفض عدد الإضرابات بحيث أنها فى الفترة من ٨٢ - ١٩٨٩ كانت أقل بالمقارنة بالسنوات السابقة منذ عام ١٩٤٥(٥٦).

ان ضعف وقمع المنشقين خلقت ما يعرف «بثقافة الصمت السياسية» Political Culture of Silence، وهو ما يشرحه أحد الأكاديميين المعارضين البارزين فى غانا Adu Boahen (والذى أصبح فيما بعد زعيم حزب New Patriotic party المعارض) حين ذكر «اننا لم نحتج أو نقم باضطرابات لا لأننا نثق فى PNDC ولكن لاننا نخشى

PNDC، اننا نخشى من أن نسجن أو نقتل أو أن نمثل أمام لجنة فحص المواطنين (VIC) أو لجنة التحقيقات القومية (NIC) أو نخضع لكل أنواع التحرش)[٥٧].

وعلى الرغم من تزايد الاحتجاجات واتساع نطاقها فى الفترة من ٨٦- ١٩٨٨ مع قيام العديد من الجماعات بإلقاء اللوم على PNDC لفشله فى جنى ثمار الناتج المحلى الأعلى، إلا أن هذه الاحتجاجات كان لها تأثير محدود على السياسة الغانية[٥٨].

وهكذا فإنه إذا كانت حكومة غانا قد أبدت درجة عالية من المهارة كمدير اقتصادى ومفاوض دولى، إلا أنها فى المقابل أظهرت مهارة محدودة فى علاقاتها بالقوى السياسية الداخلية. ونتيجة لهذا اللاتناسق فى الإدارة السياسية والاقتصادية للدولة، فقد وجد اختلالا فى عملية التنمية، فالنمو الاقتصادى لم يصاحبه تطوير فى هياكل الدولة الاستجابية، وهذا الاختلال من شأنه أن يمثل تهديدا لإمكانية استمرار التنمية الاقتصادية فى غانا[٥٩].

لقد نجحت غانا فى تنمية نوع من الاستقلال النسبى عن الجماعات المعارضة والقوى الأخرى المؤثرة فى المجتمع، ولكنها فى المقابل فقدت كثيرا من الاستقلال عن القوى الدولية (صندوق النقد الدولى- البنك الدولى- المانحون الرئيسيون فى الغرب) التى من جانبها لم تقدم تنازلات كافية لمساعدة الـ PNDC على تهدئة وتخفيف المعارضة السياسية الداخلية لإجراءات الاصلاح، واتجهت، بدلا من ذلك، إلى اقناع مجموعة محدودة تتألف من Rawlings وبعض أعضاء الـ PNDC وفريق الاقتصاديين المتخصصين بفاعلية التكيف الهيكلى، وتم تصنيف الفاعلين السياسيين الأخرين غالبا إما كمعارضين للإصلاح ومن ثم ينبغى تجاهلهم أو إحلالهم بغيرهم أو كمؤيدين ومن ثم يمكن الاعتماد عليهم لتنفيذ الإصلاح دون تنازلات. ولقد شجعت قدرة الـ PNDC على التنفيذ بعض المانحين وبعض العاملين بالصندوق على نبذ المعارضة السياسية الداخلية حتى عام ١٩٨٦[٦٠].

ولكنهم منذ ذلك الحين بدأوا فى إبداء قدر من اللين والمرونة عندما احتاجت الـ PNDC لبعض التنازلات للتغلب على المشكلات السياسية المتصاعدة. وقد ساعد على إبداء هذا القدر من المرونة فشل العديد من برامج الاصلاح الافريقية الأخرى مما جعلهم

يدركون أن الاجراءات والشروط التى تم التفاوض بشأنها لم تحقق مصالحهم، ومن ثم بدأوا فى تغييرها[٦١].

ومن جانبها اتجهت غانا عام ١٩٨٨ إلى إنشاء المجالس المحلية المنتخبة. وعلى الرغم من قيام PNDC بتعيين ٣/١ اعضائها الذين بلغ عددهم ٧٢٧٨ عضو، إلا أن إنشاء هذه المجالس اعتبر خطوة أولى على طريق تطوير نظام سياسى جديدة للإدارة الديمقراطية القومية.

وفى يوليو ١٩٩٠، واستجابة للضغوط من جانب مجتمع المانحين فى الغرب لتحقيق مزيد من الإصلاحات الديمقراطية، أعلنت PNDC أن لجنة قومية للديمقراطية (NCO) برئاسة Justice Daniel Annan (نائب رئيس الـ PNDC) سوف تنظم سلسلة من المناقشات على المستوى الإقليمى للنظر فى المستقبل السياسى والاقتصادى لغانا، وقد عقدت بالفعل عدة جلسات وفى مارس ١٩٩١ قدمت اللجنة تقريرها بشأن العملية الديمقراطية. وفى مايو ١٩٩١ أقرت الـ PNDC إعادة النظام القائم على التعدد الحزبى وأقرت توصيات اللجنة القومية للديمقراطية، وتم الإعلان عن إقامة مجلس شورى يتكون من ٢٦٠ عضوا وتكليفه بوضع مشروع للدستور وتقديمه للـ PNDC مع نهاية عام ١٩٩١، وفى مارس ١٩٩٢ أقر مجلس الشورى معظم التوصيات الدستورية التى كان قد تم تقديمها إلى PNDC، وتم إقرار الدستور الجديد فى ابريل ١٩٩٢ من خلال استفتاء شعبى.

وفى ٧ يناير ١٩٩٣ تم تقليد Rawlings رئيسا لما سمى الجمهورية الرابعة، وذلك عقب الانتخابات الرئاسية التى أجريت فى ٣ نوفمبر ١٩٩٢، والتى حصل خلالها على ٥٨,٣ ٪ من الاصوات.

وقد ادعت الاحزاب المعارضة الاربعة[٦٢] التى كان لها مرشحين، ان الانتخابات شابها العديد من التجاوزات على نطاق واسع، وذلك على الرغم من تأكيد المراقبين الدوليين ان الانتخابات قد أديرت على نحو عادل.

وفى نفس اليوم الذى تقلد فيه. Rawlings رئاسة الجمهورية الرابعة، تم حل الـ PNDC رسميا وتم تدشين البرلمان الجديد وانتخب الرئيس السابق للـ PNDC باعتباره

المتحدث باسمه. as its speaker وكونت الأحزاب الاربعة PHO, NIP, PNC, NPP (٦٤) تحالفا عرف باسم لجنة التنسيق بين الأحزاب، وأعلنت انها ستعمل باعتبارها المعارضة الرسمية للحكومة على الرغم من عدم تمثيلها فى البرلمان(٦٣).

وعلى الرغم من هذا التطور الإيجابى، فإن الالتزام الحقيقى بالديمقراطية التعددية فى غانا يعد موضع شك، ويتضح ذلك من النقد الذاتى الذى يوجهه بعض أعضاء الحكومة أنفسهم الى هذا النظام الجديد. فعلى سبيل المثال، أعرب وزير المالية Bothwey عن مخاوفه من أن تكون عملية الإصلاح السياسى عملية فاسدة وتهدد الإصلاح الاقتصادى واقترح أن الإصلاح السياسي ينبغى أن يكون ملائما ومتفقا مع الحاجات الافريقية، ولا ينبغى أن يمثل مجرد استجابة لشروط المانحين(٦٤).

٢- عوامل الطرد:

على الجانب الآخر هناك عوامل أثرت سلبيا على قدرة الـ PNDC على تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي، فإلى جانب ضعف الموارد المالية والتكنولوجية، فإن العامل الأكثر تأثيرا تمثل فى عدم وجود ائتلاف مؤيد قوى للبرنامج. فمن الواضح أن عملية الإصلاح الاقتصادى فى غانا تمثل – جزئيا – ناتجا لائتلاف سلبى، بمعنى انها لا تمثل سياسة من ذلك النوع الذى يثير ويحفز التأييد الشعبى، فلا يمكن مثلا توقع حدوث مظاهرة من جانب طلبة الجامعات أو عمال المدن يطالبون فيها بتطبيق أسرع أو أوسع نطاقا للإصلاح الاقتصادى، فعلى الرغم من أن هذا البرنامج قد أنتج فترة من النمو الاقتصادى المتواصل بعد نحو عشرين عاما من التدهور الاقتصادى، إلا أن تطبيق هذا البرنامج يصاحبه قدر كبير من التقشف والتضحية، ولا يتمتع بتأييد الفاعلين السياسيين الأكثر قوة فى الدولة، ومن ثم فإنه يتطلب وجود سيطرة سياسية مستمرة على المستوى القومى(٦٥).

وربما ان ذلك يفسر إلى حد كبير رفض حكومة Rawlings لفترة زمنية طويلة إرساء الديمقراطية على المستوى القومى لاعتقادها أن الديمقراطية سوف تسمح لعناصر الائتلاف القديم القائم على الدولة (الموظفون المدنيون – رجال الصناعة – اعضاء اتحادات التجارة) باستغلالها من أجل استعادة سيطرتهم السياسية، ولذلك فقد كان -Rawl

ings يطلق دائما تحذيراته من «هؤلاء الذين يستخدمون فكرة الديمقراطية كوسيلة لخداع الجماهير»(٦٦).

إن أساس التأييد السياسى للإصلاح فى غانا يظل ضيقا، وغير قوى بالمقارنة بحجم ووزن المعارضة. فمن أكثر المؤيدين للـ PNDC جماعات الفلاحين التى استفادت من الأسعار الأعلى للكاكاو والغذاء، كما استفادت أيضا من عمليات إصلاح الطرق وتوفير وسائل النقل، مما دفعها لتأييد سياسات الـ PNDC، التى قامت بدورها بإنشاء المجالس المحلية عام ١٩٨٨ والتى قصد منها تحريك التأييد من جانب الريفيين الذين يعدون أكثر الجماعات استفادة من الناحية الاقتصادية بعد أن كانت من اكثر الجماعات تهميشاً اقتصاديا وسياسيا منذ الاستقلال(٦٧).

وإذا كان رجال الأعمال المحليين قد أيدوا فى البداية سياسات الإصلاح الاقتصادى نظرا لانها أتاحت لهم مدخلا أكبر للنقد الاجنبى، إلا أنه بالتدريج بدأ هؤلاء يصابون بالإحباط مع استمرار التضخم، وانخفاض قيمة العملة، وتقييد السياسات النقدية، وتزايد عبء الديون، الذى جعلهم يواجهون منافسة شديدة(٦٨).

ولقد سعى النظام بصفة خاصة للحصول على تأييد الضباط من العسكريين والشرطة للمساعدة على احتواء التهديدات بالإنقلاب، وذلك على الرغم من عدم ثقة Rawlings فى الجيش، فسعى إلى تعيينهم بوظائف وزارية، وفى مجالس إدارة شركات الدولة ورئاسة الاقاليم المختلفة(٦٩).

وفى المقابل فإن المعارضة - كما سبقت الإشارة - جاءت من جانب اتحادات التجارة القوية، والطلبة، والأكاديميين، وقطاعات كبيرة من الطبقة المتوسطة، وعدد من السياسيين البارزين. وفى ضوء ذلك يرى البعض أن الإصلاح الاقتصادى فى غانا يعد هشا نظرا لأن المستفيدين اقتصاديا ليس لديهم القوة، وان الذين يملكون القوة والسلطة ليسوا من بين المستفيدين الاقتصاديين(٧٠).

••• ••• •••

وبإيجاز يمكن القول أن غانا قد أذعنت للكثير من سياسات الإصلاح الاقتصادى التى أوصى بها صندوق النقد الدولى وكذلك البنك الدولى والمانحون الغربيون. فقد عمدت إلى

تثبيت الاقتصاد الكلى عن طريق تحقيق توازن الميزانية، وحررت سعر صرف الـ Cedi، ورفعت سعر الكاكاو، وفتحت الاقتصاد للتجارة الدولية، وحصلت على تمويل أساس للواردات من أجل السماح للصناعة بالحصول على ما تحتاجه من مواد أولية وقطع غيار أساسية، كذلك أعادت بناء البنية التحتية، وبدأت فى إصلاح القطاع المالى. ولقد كانت الخطوات الأولى فى عملية الإصلاح مشجعة، ولكن فى الآونة الاخيرة ومع بداية التسعينيات، بدأ الإصلاح الاقتصادى فى توليد نمو اقتصادى ضعيف فى ظل نمو سكانى مفرط (جدول ٧)

ويبدو أن هناك مجموعة من العوامل ساهمت فى إنجاز عملية الإصلاح خاصة فى مراحلها الأولى من أهمها الانهيار السياسى والاقتصادى الذى سبق عملية الإصلاح والذى ساعد على تقبل سياسات الإصلاح بتكاليفها وتبعاتها، والالتزام والوحدة داخل الحكومة، وحجم التمويل الذى توفر لحكومة غانا من المجتمع الدولى، وقدرة المنتجين على الاستجابة للحوافز السعرية فى المدى القصير، وتوفير الموارد الطبيعية التى اتجهت الدولة للتضحية بها كموارد طويلة الأجل من أجل تحقيق تنمية اقتصادية يخشى أن تكون قصيرة الأجل، وأخيرا السيطرة السياسية الصارمة لحكومة PNDC على الدولة ومواجهتها وتصديها للمعارضة.

ولكن من ناحية أخرى، فقد وجدت مجموعة من الآثار الاجتماعية السلبية لعملية الإصلاح أهمها تدهور الخدمات الحكومية خاصة فى مجالى الصحة والتعليم، وزيادة البطالة، وزيادة معاناة الفقراء الذين تحملوا تضحيات جسيمة، وعدم العدالة فى التوزيع الداخلى (طبقى- إقليمى)، الأمر الذى من شأنه أن يثير تحديات أساسية أمام حكومة غانا وسياستها الإصلاحية ومن ثم تظل عملية الإصلاح الاقتصادى وتقدمها مرهونة بقدرة الدولة على زيادة قدرتها الاستجابية، وإعادة التواصل بينها وبين المجتمع من خلال ديمقراطية حقيقية تقدم للمواطنين مزيدا من الترغيب وتلجأ بأقل صورة ممكنة إلى الترهيب، مما يساعد على تحويل الائتلاف السلبى الذى تستند إليه عملية الإصلاح الى ائتلاف ايجابى مؤيد لهذه العملية. وباختصار فإن على غانا ان تحقق الإصلاح بصورة توفق بين الأهداف السياسية والتوزيعية والبيئة الدولية من ناحية والأهداف الإنتاجية من ناحية أخرى على نحو أكثر فعالية.

مراجع الفصل الثانى

(١) Robert H. Bates & Anne O. Kruger, "Introduction" in K.H. Bates & A.O. Kruger (ed) (Oxford: Blackwell, 1993), P. 20.

(٢) Ronald Rothchild, "Ghana and Structural Adjustment: An Overview", in R. Rothchilded, Ghana The Political Economy of Recovery (London: Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 5.

(٣) J. Clark Leith & Michael F. Lofchie", The Political Economy of Structural Adjustment in Ghana", in R.H. Bates & A.O. Kruger, op. cit., pp. 251-260.

(٤) Africa Review, Ghana, The World of Information, 1992, p. 88.

(٥) Jon Krous, "The Political Economy of Stablization and Structural Adjustment in Ghana", in R. Rothchild, ed., op. cit., p. 124-125.

(٦) J. C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 266.

(٧) J. Krous, op. cit., p. 124-125.

(٨) J.C. Kith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 261.

(٩) Matthew Martin, "Negotiating Adjustment and External Finance: Ghana and The International Community, 1982-1989", in R. Rothchild (ed), op. cit., p. 241.

(١٠) R. Rothchild, op. cit., p.8.

(١١) J.C. Leith & M.F. Lofchc, op. cit., p. 260.

(١٢) Ibid., P. 262-263.

(١٣) R. Rothchild, op. cit., p. 9.

J.C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 263.

(١٤) Ibid., p. 267.

(١٥) R. Rothchild, op. cit., p.9.

(١٦) J.C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 261.

(١٧) Ibid., p. 126-127.

(١٨) j. Krous, op. cit., p. 127.

(١٩) Ibid., p. 126-127.

(٢٠) لمزيد من التفاصيل حول عمليات المساومة والتفاوض مع الصندوق أنظر:

M. Martin, op. cit., p. 233-239.

(٢١) Africa Review, Ghana, The Economic and Business Report, 1996, p. 82.

(٢٢) J.C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 267

(٢٣) لمزيد من التفاصيل أنظر:

Ibid., pp. 227-229.

(٢٤) Michael Morad, The economics of Africa, Ghana G.K. Hallco, 1991, p. 158.

(٢٥) J. Krous, op. cit., p. 129.

(٢٦) Africa Review, Ghana, 1992, p. 90.

(٢٧) Africa Review, Ghana, 1996, p. 81.

(٢٨) World Development Report, Washington D.C., World Bank, Diferent Issues.

(٢٩) World Development Report, Different Issues.

(٣٠) Ibid., p. 131-132.

(٣١) Ibid., p. 134.

(٣٢) Africa Review, Ghana, Different Issues.

(٣٣) J. Krous, op. cit., p. 137.

(٣٤) Ibid., p. 137.

(٣٥) World Development Report, Different Issues.

(٣٦) Africa Review, Ghana, 1996, p. 82.

(٣٧) J. Krous, op. cit., p. 135.

(٣٨) Africa Review, Ghana, 1996, pp. 81-82.

(٣٩) M. Hodd, op. cit., p. 158.

(٤٠) World development Report, 1996.

(٤١) J. Krous. op. cit., p. 143.

(٤٢) World Development Report, Different Issues.

(٤٣) Africa Review, Ghana, 1992, p. 89.

(٤٤) World Development Report, Different Issues.

(٤٥) J. Krous. op. cit., p. 143-144.

(٤٦) World Development Report, Different Issues.

(٤٧) J. Krous. op. cit., p. 144.

(٤٨) Africa Review, Ghana, 1992, p. 89.

(٤٩) Ibid., p.90.

(٥٠) J.C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 268.

(٥١) R. Rothchild, op. cit., p.11.

(٥٢) Ibid., p. 12.

(٥٣) M. Martin, op. cit., p. 241-242.

(٥٤) R. Rothchild, op. cit., p. 10-13.

(٥٥) M. Martin, op. cit., p. 242.

(٥٦) J. Krous, op. cit., p. 150.

(٥٧) لمزيد من التفاصيل حول المعارضة السياسية وكيفية مواجهتها فى غانا أنظر:

Richard Jefries, "Leadership Commitment and Political Opporition to structural Adjustment in Ghana", in D. Rothchild, ed., op. cit., pp. 165-170.

(٥٨) M. Martin, op. cit., p. 243.

(٥٩) R. Rothchild, op. cit., p. 13.

(٦٠) M. Martin, op. cit., p. 242.

(٦١) Ibid., p. 256.

(٦٢) الأحزاب الأربعة هى كالآتى:

The New Partriatic Party (NPP), The National Independence Party (NIP), The People is Heritage Party (PHP), The People National Convention (PNC).

(٦٣) The Europa World Yearbook, 1995, Vol. 11, pp. 1329-1330.

(٦٤) Africa Review, Ghana, 1993/1994, p. 73.

(٦٥) J.C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 284.

(٦٦) Ibid., p. 285.

M. Martin, op. cit., p. 260.

(٦٧) J. Krous. op. cit., p. 148.

(٦٨) M. Martin, op. cit., p. 243.

(٦٩) R. Rothchild, op. cit., p. 149.

(٧٠) J.C. Leith & M.F. Lofchie, op. cit., p. 286.

الفصل الثالث

الإصلاح الاقتصادى فى شيلى

مقدمـــة

تمثل شيلى حالة بارزة من حالات نجاح الإصلاح الاقتصادى فى إطار العالم الثالث عامة، وفى إطار أمريكا اللاتينية خاصة. وقد اضطلعت بعملية الإصلاح فى شيلى -مثلها فى ذلك مثل غانا- حكومة عسكرية برئاسة أوجوستو بنيوشيه، والتى جاءت للسلطة إثر الانقلاب العسكرى الدموى الذى أطاح بحكومة الليندى فى يونيو ١٩٧٤.

وسوف يتم دراسة عملية الإصلاح الاقتصادى فى شيلى استناداً إلى المحاور الأساسية للتحليل، والتى تم توظيفها من قبل فى دراسة الإصلاح الاقتصادى فى غانا. حيث ستتناول الدراسة النقاط التالية:

١- البيئة الاقتصادية - السياسية: دوافع الإصلاح الاقتصادى.

٢- برنامج الإصلاح الاقتصادى مع التركيز على عملية الخصخصة.

٣- الآثار الناجمة عن تطبيق الإصلاح فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى من خلال مجموعة من المؤشرات ذات الدلالة.

٤- وأخيرا عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ الإصلاح الاقتصادى.

أولاً: البيئة الاقتصادية - السياسية: دوافع الاصلاح الاقتصادى

حكمت أسبانيا شيلى منذ القرن الـ ١٦ وحتى استقلالها عام ١٨١٨. وخلال معظم القرن الـ ١٩ تولت حكمها أوليجاركية صغيرة من ملاك الأرض. أما فى القرن الـ ٢٠، فقد سيطر على الساحة السياسية فى شيلى الصراع على السلطة بين قوى اليمين واليسار(١).

فقد حكم تحالف الوسط اليسار شيلى منذ الثلاثينات، وقامت استراتيجيته المفضلة على التصنيع القائم على إحلال الواردات. وفى الخمسينات بدا واضحا أن كلاهما قد فقد ديناميته، وواجهت شيلى ثلاثة خيارات لم يكن هناك اتفاق على واحد منها، وتم تجربتها خلال الفترة من ٥٨ - ١٩٧٣: اليمين - الوسط - اليسار.

وقد تولى الائتلاف اليمينى حكم شيلى الفترة من ٥٨ - ١٩٦٤ بقيادة Jorge Allssandri، الذى اتبع سياسات أورثوذكسية تقليدية ذات توجه نحو القطاع الخاص، ولكن على الرغم من ذلك أبقت الدولة على دور هام لها فى دعم القطاع الخاص وممارسة قدر من الحماية ثم خلف Allssandri حكومة وسط بقيادة إدواردو فراى Edu-ardo Frei، والديمقراطيين المسيحيين. وتولت حكم شيلى فى الفترة من ٦٤ - ١٩٧٠. وفى ظلها زاد دور الدولة فى محاولة لتحديث الاقتصاد والمجتمع، واتجهت إلى إحداث إصلاح زراعى وتأميم جزئى لصناعة النحاس. ولكن هذه الفترة انتهت بحدوث استقطاب متزايد بين بعض الجماعات التى اعتقدت أن التغيير يسير بسرعة غير مقبوله وجماعات أخرى انتقدته باعتباره بطيئا. ومن ثم تآكلت قوة الوسط وكسب اليسار الانتخابات الرئاسية عام ١٩٧٠، وتولى الليندى وتحالف الوحدة الشعبية "Popular Unity" من الأحزاب الاشتراكية والشيوعية وأحزاب اليسار الأخرى أواخر عام ١٩٧٠(٢).

ولقد عكست المعالم الأساسية لصورة الاقتصاد الشيلى فى بداية السبعينيات السمات النموذجية لأى اقتصاد متخلف وتابع، وإن كان قد قطع شوطا محدوداً فى مجال التصنيع. فهو اقتصاد يغلب عليه أساسا انتاج المواد الخام (النحاس) الذى يعتمد عليه فى تمويل واردات من السلع المختلفة. وكان مستوى معيشة السواد الأعظم من الشعب فى

تدهور شديد مع وجود بطالة واسعة وتفاوت حاد فى توزيع الدخل مع استشراء تضخم جامح. وكان الاقتصاد الشيلى اقتصادا مفتوحا تسيطر على قطاعاته الأساسية رؤوس الأموال الأجنبية وفى عام ١٩٦٩، أى مع نهاية حكم الرئيس ادواردو فراى بلغ حجم رؤوس الأموال المستثمرة الأجنبية فى شيلى ١,٣ مليار دولار، وكانت حصة الولايات المتحدة منها ٨٠٪. فى نفس هذا العام بلغت الديون المستحقة على شيلى ٢,٨ مليار دولار، وهو رقم مرتفع بمعايير تلك الفترة. وكان صندوق النقد الدولى قد فرض تأثيره على السياسات الاقتصادية الداخلية من أجل تأمين سداد هذه الديون. إلا أن الارتفاع الشديد الذى شهدته أسعار النحاس فى السوق العالمية، فضلا عن تدفق القروض الخارجية قد ساعدا على إعطاء صورة جيدة عن الوضع الاقتصادى عامة، وميزان المدفوعات خاصة(٣).

وقد حددت حكومة الاتحاد الشعبى هدفين أساسيين لها:

* إعادة توزيع الدخل لصالح العمال والجماعات الأكثر فقرا بصفة عامة وقد تحقق هذا الهدف من خلال زيادة الإنفاق الحكومى الذى ارتفع عام ١٩٧٣ بنسبة ١١٩٪ بالمقارنة بمستويات عام ١٩٦٨.

* إحداث تغييرات هيكلية فى الاقتصاد لإعداد الدولة لتحول مستقبلى نحو الاشتراكية وفى إطار هذا الهدف قامت الدولة بتأميم مئات من الشركات الصناعية، وأضيفت إلى الشركات المملوكة للدولة بالفعل لإيجاد ملكية اشتراكية، وتم الاستيلاء على الملكية الزراعية التى تزيد عن ٨٠ هكتار، كذلك تم تأميم البنوك الأجنبية وشراء البنوك الخاصة(٤).

على أن الخطوة الهامة والتى أثارت ردود فعل ذات طابع ثأرى تمثلت فى تأميم مناجم النحاس التى كان الأمريكيون يملكونها، وقد قبلت حكومة الليندى مبدأ تعويض تلك الشركات ولكن على أساس خصم الأرباح التى كان قد تم تحويلها من شيلى من قيمة التعويضات، وهو مبدأ لم ترض به هذه الشركات، وأثار غضب الولايات المتحدة التى بدأت فى فرض حصار اقتصادى على شيلى. وصاحب ذلك توقف البنك الدولى وبنك

التنمية الأمريكى عن تقديم القروض لشيلى. ومما زاد الموقف سوءاً، انخفاض أسعار النحاس فى السوق العالمية، ومن ثم بدأت تلوح فى الأفق فى أواخر السنة الثانية لحكم الليندى بوادر أزمة طاحنة فى النقد الأجنبى، وإزاء ذلك أعلنت الحكومة فى أكتوبر ١٩٧١ أنها تنوى تأجيل دفع الديون والدخول فى مفاوضات لإعادة جدولة الديون، وبدأت المفاوضات واتخذ الدائن الأمريكى موقف المتشدد، وطالب شيلى بقبول مبدأين:

* التعهد بدفع تعويض فورى ومناسب لشركات النحاس الأمريكية المؤممة.
* ضرورة توصل شيلى إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولى لعمل برنامج للتثبيت الاقتصادى.

وبعد جولتين من المفاوضات أعلن الليندى أن شيلى مستعدة لإعطاء ضمانات لكبح نمو الإنفاق العام، وترشيد الاستهلاك، ولكنها ترفض شروط برنامج التثبيت نظرا لما يتمخض عنه من تدخل فى الشئون الداخلية وبالذات فى مجال الأجور والأسعار والسياسات الاجتماعية للحكومة. وفى جولة المفاوضات الثالثة، أمكن التوصل إلى حل بتأجيل دفع الديون لمدة عام واحد على أن تستأنف المفاوضات مرة أخرى، وتم التوصل إلى تعويض ملائم لشركات النحاس المؤممة(٥).

ولكن على الجانب الآخر بدأت تشتد ملامح الأزمة الاقتصادية، فقد انخفضت الأسعار العالمية للنحاس مما أدى إلى تخفيض العائد من النحاس من ٢٦٨ مليون دولار (أى حوالى ٢٥ ٪ من العائد الإجمالى عام ١٩٧٠) إلى ٣٩ مليون دولار عام ٧١، إلى ٢٦ مليون دولار، عام ٧٢ إلى ١٩ مليون عام ١٩٧٣. وقد أدى انخفاض العائد مع زيادة الإنفاق الحكومى إلى زيادة العجز المالى من ٢,٧ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٧٠ إلى ١٠,٧ ٪ عام ١٩٧١ إلى ١٣ ٪ عام ١٩٧٢ إلى ٢٤,٧ ٪ عام ١٩٧٣. كذلك فإن التضخم الذى أمكن تجنبه فى البداية من خلال زيادة الإنتاج وفيما بعد تم تخفيضه من خلال السيطرة على الأسعار والعملة، وصل عام ١٩٧٣ إلى ثلاثة أضعاف مستواه مع بداية السبعينيات حيث بلغ ١٦٠ ٪(٦).

وقد أدت ندرة النقد الأجنبى إلى صعوبات واضحة فى الحصول على الواردات الغذائية والسيطرة الإنتاجية، وحدثت ندرة شديدة فى عرضها وارتفعت أسعارها. ومع

استفحال أزمة النقد الأجنبى بدأت الحكومة تقبل تخفيض قيمة العملة الشيلية، وهى السياسة التى كانت قد وعدت بحمايتها أثناء الحملة الانتخابية. وتم تطبيق مبدأ تعدد أسعار الصرف لكى تتمكن الحكومة من جنى ضريبة على الواردات الكمالية، ورفع شعار التقشف وتشكلت لجان التموين والأسعار فى الأحياء للإشراف على المواد التموينية الضرورية. وقد استغلت قوى المعارضة هذه الأزمة لتشدد من ضرباتها للنظام سواء فى الكونجرس الشيلى الذى كانت تسيطر عليه أو فى الشارع السياسى. وقد شهدت شيلى خلال هذه الفترة مظاهرات عديدة وزادت أعمال الشغب والاضطرابات، وبدأت سيطرة الليندى على مقاليد الأمور تقل رويداً رويداً(٧).

والحقيقة أن المشكلة الاقتصادية التى واجهتها حكومة الليندى لم تكن تعود فقط إلى سياسات الحكومة، ولكن ساهم فيها أيضا المحاولات الداخلية والخارجية لتقويض الوحدة الشعبية. فجدير بالذكر أنه مع انتصار الاتحاد الشعبى تم على الفور وضع الإستراتيجية الأمريكية تجاه شيلى موضع التنفيذ وكانت تشتمل على ثلاث نقاط:-

* وقف المساعدات الجديدة من الولايات المتحدة، وكذلك عدم تشجيع إقراض البنوك والمؤسسات المالية الدولية لشيلى. [وإن كانت المساعدات الأساسية لم تنقطع وكذلك استمرت البرامج الإنسانية مثل الغذاء من أجل السلام، كما أستمرت المساعدات العسكرية، وكان ذلك لخوف الولايات المتحدة من أن قطعها سيقود شيلى إلى قبول المساعدات السوفيتية].

* توجيه وكالة المخابرات المركزية لإنفاق ٨ مليون دولار لقلقلة نظام الليندى.

* تعزيز الروابط والتنسيق مع جماعات المعارضة خاصة العسكرية(٨).

وقد بلغت الأزمة ذروتها فى يوليو ١٩٧٣، حينما زادت أعمال الشغب والاضرابات وتقوضت سيطرة الليندى على مقاليد الأمور، وهو ماهيأ الفرصة لنجاح الإنقلاب العسكرى الدموى الذى أطاح بحكومة الوحدة الشعبية، وتم إحلال نظام الليندى بلجنة سياسية عسكرية سيطر عليها ضابط الجيش أوجوستو بينوشيه Augusto Pinochet فى يونيو ١٩٧٤، والذى أصبح رئيساً للدولة فى ديسمبر من نفس العام. لقد كان انقلاباً دموياً أسفر عن قتل وجرح الآلاف، وقام الجيش بحل البرلمان، والأحزاب السياسية واتحادات

العمال التى فقدت أساسها التنظيمى وأصبحت غير شرعية وتم تقييد حرية الخطابة والصحافة والتمثيل كما تم حظر الانتخابات على كافة المستويات، وقد هيأ هذا الوضع المسرح السياسى لاستقبال عملية الإصلاح عبر الـ ١٦ سنة التالية(٩).

فلقد استهدف الجيش الذى أعلن عزمه البقاء فى السلطة بصورة غير مؤقتة - إعادة صياغة النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية على نحو شامل، بما يعنى - وفقا لمقولة قائد القوات الحكومية حينذاك - تغيير خمسين عاما من تاريخ شيلى. فلقد كرست اللجنة العسكرية نفسها لإبادة الماركسية وإعادة بناء شيلى. ولكن على الرغم من ذلك فإن الحكومة الجديدة لم يكن لديها أفكار محددة بشأن السياسات الاقتصادية التى يمكن اتباعها، ولم يكن فى مقدورها أن تجد داخل الجيش الخبرة التى تحتاجها فاتجهت ببصرها نحو المجتمع المدنى، ووقع اختيارها فى البداية على رجال الأعمال التقليديين الذين تزعموا الحركة المضادة لليندى، وحكموا شيلى فى الفترة من ٥٨ - ١٩٦٤ برئاسة رجل الأعمال Jorge Allssandri وبالفعل فقد لعبوا دورا سائدا فى وضع السياسة الاقتصادية(١٠). وأمكن لشيلى فى عهدهم التوصل لاتفاق المساندة ذى الشروط المنخفضة مع صندوق النقد الدولى(١١).

ولكن خلال عام ونصف، تم إحلال رجال الأعمال بجماعة أولاد شيكاغو Chicago Boys وهذه الجماعة تأسست فى الجامعة الكاثوليكية فى سنتياجو ولكن كانت تربطها روابط وثيقة بجامعة شيكاغو وكانت قد أعدت مشروعاً اقتصادياً بديلاً منذ نهاية الستينيات، واتسمت أفكارها بالوضوح مما أهلها لأن تحل محل ممثلى رجال الأعمال. وقد منحت الحكومة العسكرية جماعة شيكاغو قدرا غير عادى من الاستقلالية. وعلى الرغم من أن بينوشيه قد احتفظ لنفسه فى النهاية بسلطته على عملية صنع القرار، إلا أنه كان يتدخل فقط عندما كان يصعب حل المنازعات على المستوى الفنى.

وقد تلخصت المعتقدات التكنوقراطية الأساسية لهذا الفريق الاقتصادى فى أمرين:

أهمية القواعد فى صنع السياسة الاقتصادية،وكان ذلك وراء تبنى سعر الصرف الثابت (١٩٧٩ - ١٩٨٢)، وتخفيض التعريفات إلى مستوى موحد ١٠ ٪ وإعادة تعميم

نظام الأمن الاجتماعى، وتشريع الاستثمار الأجنبى الجديد، وقانون البنوك عام ١٩٨٦ ... إلخ.

* الدور الثانوى للدولة، فعلى الرغم من أن سياسة الفريق الاقتصادى وصفت بأنها نقدية، فإن أيديولوجية أولاد شيكاغو تضمنت أكثر من مجرد مبادئ الاقتصاد الكلاسيكى، كما تعلموها فى جامعة شيكاغو. إن عبارة «دور ثانوى للدولة»، التى أصبحت تسود صنع السياسة فى شيلى فى أواخر السبعينيات أشارت إلى دور أكثر تقلصاً للحكومة فى الإنتاج القومى والتخطيط الاقتصادى. لقد بدأ الفريق الاقتصادى بالاضطلاع بما أسماه أحد الاقتصاديين المعارضيين «الهجوم ضد الدولة الاقتصادية»[١٢] The Economicstate.

ثانياً: برنامج الإصلاح الاقتصادى

لعبت الوكالات الدولية خاصة صندوق النقد الدولى دورا هاما فى شيلى من خلال مجموعة الاتفاقيات المتتالية التى عقدتها مع الصندوق: ٣٠ يناير ١٩٧٤، نوفمبر ١٩٧٧، سبتمبر ١٩٧٨، أغسطس ١٩٧٩ وفى سنوات الأزمة ٨٢ – ١٩٨٣ قام الصندوق بمحاولة لانقاذ الاقتصاد الشيلى من خلال القروض التى كانت مشروطة باحداث تخفيضات ضخمة فى عجز القطاع العام.[١٣]

وقد تضمن النموذج الشيلى للإصلاح الاقتصادى مجموعة واسعة النطاق من السياسات التى يمكن تحديدها فى فئتين:

١– سياسة التثبيت وهى تتضمن مجموعة الإجراءات التقليدية النموذجية بشأن السياسات المالية والنقدية وسياسات الأجور ولكن طبقت بصورة تتسم بالصرامة المفرطة.

٢– مجموعة من سياسات الإصلاح الهيكلى الموجهة نحو القطاع الخاص وكان أهمها تحرير التجارة والتحرير المالى وتنمية سوق داخلى لرأس المال وتحرير النقل العام وخصخصة المشروعات المملوكة للدولة وتشجيع الصادرات.

إلى جانب ذلك فقد كانت هناك مجموعة من السياسات الاجتماعية والتى عرفت باسم Seven modernaizations، وقد تضمنت إصلاح قانون العمل، الأمن الاجتماعى،

التعليم، الصحة، الخدمات، الزراعة، نظام القضاء، واللامركزية الإدارية والإقليمية.. وقد تمثل الإتجاه العام لهذه التحديثات فى مد ميكانيزمات السوق إلى القطاع الاجتماعى(١٤).

وجدير بالذكر أن مايميز التجربة الشيلية هو أن الإصلاحات المتعلقة بالتحرير الاقتصادى قد نفذت متزامنة مع تنفيذ برنامج التثبيت الاقتصادى(١٥).

ويعد مصدر هذه السياسات الاقتصادية، وعلاقة شيلى بصندوق النقد الدولى والبنك موضع جدل كبير، فالحكومة من جانبها تدعى أن سياساتها تعبر عن أفكارها الخاصة، فى حين تشير المعارضة إلى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والبنوك الخاصة باعتبارها مصدر لعديد من السياسات. ولكن مالايمكن إنكاره هو أن الدين الأجنبى الكبير لشيلى جعل ميزان المدفوعات لديها قيدا أساسيا على سياساتها الاقتصادية.(١٦) إلا أنه من ناحية أخرى فإن بعض السياسات الهامة بادرت بها شيلى قبل أى دعوة من جانب صندوق النقد الدولى مثال ذلك الخصخصة التى بدأها النظام باعتبارها جزءا أساسيا من سياسة شيلى الاقتصادية عقب انقلاب ١٩٧٣ مباشرة وخلال فترة اتسمت بالتدهور العميق ونسب الفائدة المرتفعة. كذلك فإن المبالغة والصرامة الشديدة فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى نبعت أساساً من السياسة الشيلية ذاتها أكثر من كونها انعكاساً لضغوط من جانب صندوق النقد الدولى، بل إن الصندوق نفسه قد انتقد عام ١٩٧٧، التزام شيلى المغالى فيه باقتصاد السوق الحر(١٧).

ويمكن تقسيم الإصلاح الاقتصادى فى شيلى إلى أربعة مراحل على النحو التالى:

المرحلة الأولى: وتمتد حوالى سنة ونصف من أكتوبر ١٩٧٣ - أبريل ١٩٧٥، وقد سيطر عليها الاهتمام بالتحكم فى أزمة ميزان المدفوعات التى حصلت على أولوية كبيرة وأصبحت أكثر إلحاحاً مع انتشار آثارها الخارجية السلبية الناجمة عن الصدمة البترولية الأولى ٧٤-١٩٧٥. وبعد تراجع هذه الأحداث أصبح التحكم فى التضخم هو الهدف الأساسى لبرنامج التثبيت(١٨)، الذى أصبح معروفاً «بالعلاج بالصدمة»، وقد تضمن تخفيضات كبيرة فى الإنفاق المالى نجحت فى تخفيض التضخم إلى نصف معدلاته، ولكنها كانت مسئولة عن انخفاض قدره ١٤٪ من قيمة الناتج المحلى عام ١٩٧٥(١٩).

المرحلة الثانية: بدأت مع تطبيق برنامج التثبيت واستمرت من أبريل ٧٥ وحتى يونيو ١٩٨٢ ، وخلال هذه السنوات السبع، فإن التغييرات الهيكلية لتحرير النظام الداخلى، وتخفيض التعريفات الجمركية تقدمت إلى الأمام بقدر كبير من القوة والفاعلية خاصة بعد تولى Sergiode Costro وزارة المالية عام ١٩٧٦ ، والذى أصبح الامبراطور الاقتصادى الفعلى وقائد فريق شيكاغو الاقتصادى. وقد تم فى هذه المرحلة تخفيض التعريفات الجمركية من متوسط ١٠٠ ٪ إلى ١٠ ٪، وزيادة سرعة الخصخصة وتحرير سوق رأس المال، وتثبيت سعر الصرف بالنسبة للدولار (من منتصف عام ١٩٧٩ ، ٣٩ بيزو للدولار) مما شجع الاقتراض الأجنبى من جانب القطاع الخاص وقد أدى ذلك إلى تراكم دين أجنبى ضخم. كذلك أمكن التحكم فى التضخم وإن كان ذلك قد استغرق وقتاً أطول مما كان متوقعا وقد بلغ ٩٠ ٪ عام ١٩٨١ . إلى جانب ذلك فقد تم التوسع فى برنامج الخصخصة وزادت سرعته، وفى هذا الإطار فإن العديد من شركات الدولة تم إعادتها نهائياً لأصحابها السابقين أو بيعت بأسعار مخفضة.

ومع نهاية السبعينيات، بدأت هذه السياسات فى إنتاج نسب نمو كانت مرتفعة بالمعايير الشيلية، فقد شهدت سنوات المعجزة ٧٧ – ١٩٨١ متوسط نمو يدور حول ٨ ٪ سنوياً، فى حين انخفض التضخم إلى ٣٠ ٪ سنوياً. ولكن على الرغم من ذلك فإن نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى لم يتجاوز مستواه المتحقق عام ١٩٧١ حتى عام ١٩٨١ ، فى حين لم تعد الأجور الحقيقية إلى مستواها الذى كانت عليه عام ١٩٧١ كذلك ظلت نسبة البطالة مرتفعة خلال فترة المعجزة[٢٠].

ومع نهاية عام ١٩٨١ بدأت خيوط الأزمة فى التجمع، فقد بلغ العجز فى الحساب الجارى ١٥ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى، وقد تم سد هذه الفجوة من خلال الحجم الهائل من القروض الأجنبية والتى أنفق معظمها على الواردات الاستهلاكية و/أو المضارية وفقدت الأنشطة الإنتاجية جاذبيتها واتجهت الصناعة نحو التدهور وأعلنت العديد من الشركات والبنوك إفلاسها، وأصبح النظام المالى عاجزا عن الوفاء بديونه، وعندما توقف الإقراض الأجنبى فى العام التالى واجهت المعجزة الشيلية أزمة مفاجئة.[٢١] فبدأت العناصر الاقتصادية تفقد الثقة فى سياسات الحكومة، كما أن استمرارية سعر الصرف

أصبحت موضع شك، وبدأت مضاربة قوية ضد البيزو. وقد ترجمت هذه التوقعات المرتفعة بالتخفيض إلى معدلات للفائدة أكثر ارتفاعا مما زاد الأمر سوءا ودخل الاقتصاد كساد عميق وأجبرت الحكومة على تخفيض قيمة البيزو فى يونيو ١٩٨٢(٢٢).

والواقع أن الأزمة فى شيلى قد مثلت جزءا من المشكلات الاقتصادية العالمية التى برزت مع بداية الثمانينيات، فكما ضرب الركود الاقتصادى الدول الصناعية المتقدمة وأدى إلى رفع نسب الفائدة، فإن هذه الاتجاهات تم تمريرها إلى أمريكا اللاتينية من خلال مشكلات موازين المدفوعات. فى الوقت نفسه فإن القروض الخارجية والتى ساهمت فى دفع النمو فى السبعينيات توقفت نتيجة أزمة الديون المكسيكية. وقد ثار جدال واسع النطاق بشأن الأهمية النسبية للعوامل الداخلية والدولية كأسباب للأزمة الشيلية. والواقع أنه اذا كانت الصدمات الخارجية قد ضربت شيلى بصفة خاصة بشده من خلال تدهور شروط التجارة وارتفاع نسب الفائدة، إلا أن قرارات الحكومة، المتعلقة بالسياسة الاقتصادية لم تكن أقل أهمية. فالتخفيض الحاد فى التعريفات والتحرير المالى وسعر الصرف الثابت كانت جميعها عوامل أساسية مسببة للأزمة، كذلك كان انسحاب البنك المركزى وتخليه عن أداء وظائفه التنظيمية العادية وتشجيعه للاقتراض الخارجى الضخم من جانب القطاع الخاص عاملاً أساسياً فى إحداث الأزمة المالية الداخلية.

وبمجرد أن بدأت الأزمة تلوح فى الأفق فإن هذه السياسات الأولية التى سادت فى الفترة من ٧٦ - ١٩٨١ تم التوسع فيها مع رفض الحكومة التدخل، حيث تمثلت وجهة نظر الفريق الاقتصادى فى أن أى استجابة حكومية للأزمة لن تكون أقل ضررا من الأزمة ذاتها. وقد عكس ذلك التزامهم التام والدقيق بميكانيزمات السوق بما فى ذلك «التكيف الأوتوماتيكى» للاختلال الاقتصادى الكلى، ومن ثم فقد نظر للتدخل الحكومى باعتباره يعنى الاعتراف بفشل النموذج إلا أن هذه الميول على جانب الاقتصاديين، الذين تمتعوا بقدر غير عادى من الاستقلالية خلال سنوات المعجزة، تعارضت فى النهاية مع الحدود السياسية للنظام مع بداية ١٩٨٢، فالسماح للأزمة بأن تأخذ مجراها كان من شأنه أن يهدد بقاء الحكومة، حيث أصبح العصيان متوقعا من جانب رجال الأعمال وجماعات المعارضة والعسكريين أنفسهم. ولمنع مثل هذا [illegible] بدأ بينوشيه

ومستشاروه السياسيون فى الاضطلاع بدور أكثر فعالية فى صنع السياسة الاقتصادية. وعلى مدى السنوات القليلة التالية قاموا بتغيير متكرر لوزراء المالية وسمحوا أو شجعوا السياسات التى تختلف بشكل أساسى عن نموذج دعه يمر الذى تبناه فريق شيكاغو.

وهنا تبدأ المرحلة الثالثة والتى اتسمت بالأزمة الأساسية التى عاناها الاقتصاد الشيلى، وقد بدأت مع تخفيض قيمة البيزو فى يونيو ١٩٨٢، واستمرت عبر سلسلة من التجارب الخاصة بالسياسة الاقتصادية حتى بداية عام ١٩٨٥، وخلال هذه الفترة تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات التى مثلت تراجعا جزئيا عن الإصلاحات التى تم الاضطلاع بها من قبل كوسيلة للتعامل مع الأزمة الاقتصادية. فإلى جانب تخفيض قيمة البيزو، فإن التعريفات الجمركية زادت وعادت إلى نسبة ٣٥٪، وتم فرض ضرائب إضافية على بعض السلع خاصة الزراعية، والأكثر أهمية قيام الحكومة بالاستيلاء على العديد من الشركات التى تم خصخصتها فى مرحلة مبكرة فى إطار سعيها للتعامل مع الأزمة، كما أنها اضطرت للاضطلاع بمسئولية جانب أساسى من الدين الخارجى للقطاع الخاص(٢٣).

أما المرحلة الأخيرة، فقد بدأت فى فبراير ١٩٨٥ مع تعيين Herman Buchi وزيرا للمالية، وكانت تربطه علاقات بكل من جماعة رجال الأعمال وجماعة شيكاغو، وقد استمرت إلى حين قيام الجيش بتسليم السلطة للحكومة المدنية فى بداية عام ١٩٩٠، بعد أن فشل بينوشيه فى الفوز فى استفتاء ١٩٨٨ بثمانى سنوات أخرى من الحكم. وقد عبرت المرحلة الأخيرة عن رؤية معدلة أكثر برجماتية للنموذج الشيلى، فإذا كان النموذج طويل المدى للدولة الصغيرة والاقتصاد المفتوح قد استمر فإنه كان هناك مقترب قصير المدى أكثر تدخلية، حيث جمعت سياسة Buchi بين نموذج دعه يمر الذى اتبعته شيلى فى البداية، ومقترب أكثر تدخلية مما مكنه من توحيد شقى الحكومة واكتساب تأييد معظم أعضاء طبقة رجال الأعمال وأيضاً الفاعلين الدوليين(٢٤).

وفيما يلى تلقى الدراسة بعض الضوء على عملية الخصخصة فى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى فى شيلى والتى تعكس التطورات المختلفة التى مر بها.

مثل تقليص دور الدولة فى الاقتصاد هدفاً أساسياً للحكومة العسكرية فى شيلى، وكان لهذا الهدف عدة أبعاد، إلا أن أهمها تمثل فى بيع المشروعات والشركات المملوكة للدولة والتى زاد عددها فى فترة الليندى من خلال عدد من الأدوات والميكانيزمات، فبعض الشركات تم شراؤها والبعض الآخر تم تأميمه وأخرى تم التدخل فيها، وهذا كان يعنى الاستيلاء عليها على أساس مؤقت وفقاً للصلاحيات التى يحددها النظام القانونى. وعند حدوث الانقلاب كان عدد الشركات يزيد على ٥٠٠ شركة وكان العديد منها صغيرا ويحقق عجزاً. ومع مجئ الحكومة العسكرية كانت هناك نية واضحة للخصخصة ولكن أى الشركات؟ وبأى طريقة؟ وعلى مدى أى زمن؟ هذه الأسئلة لم تكن لها إجابة واضحة. أن كل ما أعلنه الفريق الاقتصادى هو نيته لإعادة الشركات التى تم التدخل فيها، وسعوا لتحقيق هذا الهدف بسرعة وكان المبرر هو الرغبة فى تخفيض التضخم عن طريق تخفيض عجز الميزانية الذى تساهم فيه هذه الشركات، وتحقيق الكفاءة (الذى يعد القطاع الخاص متفوقا فيها، وأيضا كفالة حقوق الملكية.[٢٥] ولقد برزت فى النهاية أربع مراحل للخصخصة، اثنتين قبل أزمة ١٩٨٢ ، واثنتين بعدها، وذلك على النحو الآتى:

المرحلة الأولى: تضمنت إعادة الشركات التى تم التدخل فيها، فتم خلال عام ١٩٧٤ فقط إعادة ٢٠٢ شركة من مجموعة ٢٥٦ شركة لمالكيها الأصليين، أما الشركات الباقية فتم إعادتها على مدى السنوات الثلاث التالية، وكذلك أيضا تم إعادة ٣٧٠٠ مزرعة.

المرحلة الثانية: تضمنت خصخصة معظم الشركات الأخرى التى تقع تحت سيطرة الدولة، وتم البدء بالبنوك، وكان من المفترض أن تباع أسهمها فى مجموعات صغيرة بحيث لايتجاوز مايمكن أن يشتريه الفرد الواحد عن ٣٪ من مؤسسة أو ٥٪ من شركة، ولكن سرعان ما وجدت الأساليب التى من خلالها أمكن التغلب على هذه القيود، وأمكن للجماعات الاقتصادية المختلفة أن تكتسب السيطرة على البنوك. وكانت الحكومة تدرك تماما مايحدث، ولكن لم تفعل أى شئ لتفاديه.

وإلى جانب البنوك، فقد تم بيع ١٨٠ شركة أخرى حتى عام ١٩٨٢ معظمها تم بيعه فى الفترة من ٧٥ – ١٩٧٨ ، وقد أدى تعجل الحكومة وتهورها فى التخلص من الشركات

بالبيع إلى اتباعها ميكانيزمات معينة مثل تقديم إعانات مالية للمشترين تقدر بنحو ٣٠ ٪ من سعر الشراء، بالإضافة لذلك فإن الكثير من الشركات تم بيعه بأقل من ثمنه بنسبة ١٠ - ٢٠ ٪، وكان باقى الثمن يدفع من خلال قروض يقدمها مجلس تنمية الدولة. وفى ضوء التدهور العميق الذى كانت تشهده شيلى حينذاك فإنه كان هناك عددا محدودا من المشترين الذين يملكون الموارد الكافية اللازمة لشراء الشركات المعروضة للبيع حتى مع توفر الإعانات والقروض. ولذلك فقد كان معظم المشترين كتلا مختلطة Conglamer-ates التقليدية منها أو الحديثة التى وجدت بداياتها من خلال عمليات الخصخصة[٢٦].

وقد نمت هذه الكتل بسرعة وتم تشجيعها من جانب الحكومة باعتبارها تمثل أفضل نمط للفاعلين من القطاع الخاص الذى يتقدمون كرأس حربة نموذج التنمية الاقتصادية الجديد. ولقد تمكنت هذه الكتل من تركيز نسبة هائلة من الأصول القومية معظمها من خلال عملية الخصخصة، حيث استفادت الكتل القديمة من خلال استعادة شركاتها التى كان قد تم التدخل فيها، ووجدت الكتل الجديدة بداياتها فعليا من خلال شراء شركات الدولة بما فيها البنوك. وترجمت القوة الاقتصادية التى اكتسبتها تلك الكتل إلى قوة سياسية، وبالتحديد القوة اللازمة للحصول على امتيازات بما فى ذلك المعلومات من الحكومة[٢٧].

وحتى بداية الثمانينيات كانت عملية الخصخصة ناجحة بمعنى أن المشترين للشركات التى كانت تسيطر عليها الدولة تمكنوا من تحقيق نجاح ملموس وأمكن للدولة فى نفس الوقت التخلص من مشكلاتها بما فى ذلك عجز الميزانية الذى كانت تساهم فيه هذه الشركات وشهد الاقتصاد ككل توسعا واضحا. ولكن مع بداية عام ١٩٨١ بدأت تظهر ملامح أزمة أساسية مع إعلان إحدى الشركات الكبرى فشلها، مما جذب الانتباه إلى الأزمة المالية الخطيرة التى تعانى منها الكتل المختلطة. والواقع أن الانهيار الاقتصادى الذى بدأ عام ١٩٨١ ووصل إلى حد الأزمة فى السنة التالية عندما انخفض الناتج المحلى الإجمالى بنسبة ١٤ ٪ قد قوض النظام المالى بصورة كبيرة. وقد ساهم فى ذلك أيضا تخفيض قيمة العملة فى يونيو ١٩٨٢ الذى ضاعف من قيمة القروض الدولارية التى كان رجال الأعمال الشيليين قد حصلوا عليها. وقد أعلن العديد منهم إفلاسه وعدم قدرته على

إعادة دفع الديون للبنوك الشيلية التى كانت تمر بالفعل بأزمة نظرا للأنشطة القائمة على المضاربات. وكان هناك بنكين بالتحديد يمران بمصاعب كبيرة: بنك شيلى، بنك سنتياجو، وهما قائدان لأكبر تكتلين مختلطين. وقد ووجهت الحكومة بثلاثة اختيارات للتعامل مع أزمة البنوك: إمدادها بالموارد لإعادة تمويل المدينين لكى يظلوا قادرين على إعادة دفع الديون، أو تركها لتشهر إفلاسها، أو السيطرة عليها.

وقد عرضت الخيارات الثلاثة على بينوشيه الذى اتخذ القرار بالتدخل فى البنوك والسيطرة عليها على أساس مؤقت. أما بالنسبة للتكتلين فتم حلهما، والعديد من شركاتهما تم بيعه أو تصفيته(٢٨).

وقد أثار قرار الحكومة بالتدخل فى البنوك التساؤل بشأن تفسير تحرك الحكومة اليمينية ضد جماعات رجال الأعمال التى كانت تمثل أقوى مؤيديها. أحد التفسيرات التى تقدم هو أن الكتل المختلطة كانت قد أصبحت ذات قوة كبيرة، وأن الجيش لم يرغب فى مزيد من المنافسة. وهناك تفسير آخر يتمثل فى أن الحكومة قد احتاجت إلى كبش فداء لإلقاء اللوم عليه بشأن المشكلات الاقتصادية التى أصبحت تواجهها. إلى جانب ذلك هناك تفسير أخير يرى أن هذه الكتل كانت تعمل بشكل سئ للغاية فى نزوعها نحو المضاربة والأعمال المحققة للأرباح قصيرة الأجل لدرجة أنها قد قوضت المشروع الاقتصادى للحكومة على نحو خطير.

وأيا كان التفسير المقدم لقرار الحكومة بالتدخل، فإن هذا القرار قاد المسئولين إلى موقف شاذ بالفعل، حيث وجد المؤيدون «للدولة الصغيرة» Small State أنفسهم وقد امتلكوا سيطرة غير عادية على الاقتصاد تفوق ماكانت لليندى نفسه. وقد وصف البعض هذه العملية باعتبارها «طريق شيكاغو للاشتراكية»، ولكن يبدو أن القضية الآنية حينذاك قد تركزت على كيفية إنقاذ القطاع الخاص المتوعك.

المرحلة الثالثة: وبدأت مع بروز قضية إعادة خصخصة الشركات عام ١٩٨٥، ومع تولى Herman Buchi. وقد استخدمت مجموعة من الوسائل فى بيع هذه الشركات كان من بينها «الرأسمالية الشعبية» Popular Cpaitalism والتى كانت تعنى بيع أسهم بمقادير صغيرة للأفراد، بما فى ذلك العمال والإداريين بالشركة نفسها. وفى غضون

عامين تمكنت الحكومة من بيع الشركات التى كان قد تم التدخل فيها بالكامل، وذلك بمساعدة قدرت بنحو ٥٠٪ من القيمة الإجمالية[٢٩].

المرحلة الرابعة: وكانت بمثابة الدورة الرابعة لعملية الخصخصة وكانت الأكبر حجما وفقا لمعيار القيمة النقدية، حيث تضمنت بيع شركات الدولة الكبرى التقليدية، والتى عارض الجيش بيعها فى السبعينيات.

فمع عام ١٩٨٥ كان الوضع الاقتصادى والسياسى بصفة خاصة مختلفاً. فالخصخصة كان من شأنها تحقيق ميزتين سياسيتين للحكومة:

- زيادة عدد أصحاب الملكية الصغيرة الذين كان من المتوقع أن يصبحوا المؤيدين الرئيسيين للحكومة (خاصة من خلال أتباع أسلوب الرأسمالية الشعبية).

- من ناحية أخرى فإن تقلص القطاع العام كان من شأنه أن يضيق مجال المناورة أمام الحكومة الوريثة. ولذلك فإنه بمجرد أن خسر بينوشيه استفتاء ١٩٨٨، أعلن أن الخصخصة سوف يتم الإسراع بها.

على الجانب الآخر، فإن الفوائد الاقتصادية للخصخصة كان مشكوكا فيها، حيث أن العائد المتوقع كان محدودا، إلى جانب أن عملية الخصخصة فى هذه الدورة كانت تعنى أن تفقد الحكومة مصدر أساسيا من دخلها، مما كان يعنى تحقق خسائر على المدى البعيد فى مقابل عائد محدود فى المدى القصير[٣٠].

وقد أثارت هذه الدورة الأخيرة من الخصخصة الكثير من الجدل، حيث أنها تضمنت شركات اكتسبت شرعية عبر عدة عقود باعتبارها ملائمة للملكية العامة، وكانت شركات محققة لأرباح ومدارة بشكل جيد. وقد تم شراء العديد منها من جانب مستثمرين أجانب. وأخيرا فإن الأهداف السياسية لهذه العملية كانت واضحة بصفة خاصة حيث أنه قد تم الاضطلاع بها قبل تولى الحكومة المنتخبة ديمقراطيا مباشرة[٣١].

ثالثا : نتائج الإصلاح الاقتصادى:

١- الآثار الاقتصادية:

كان للإصلاح الاقتصادى فى شيلى تأثير واضح على الأوضاع الاقتصادية المختلفة–وتشير الدراسة فيما يلى إلى مجموعة من المؤشرات ذات الدلالة على هذا التأثير مع توظيف مقترب قبل/بعد الإصلاح. وتتمثل هذه المؤشرات فى الناتج المحلى الإجمالى وهيكل تكوينه، والتضخم، والميزان التجارى، وحجم الموازنة، والدين الخارجى.

أ- الناتج المحلى الإجمالى وهيكل تكوينه:

يتضح من جدول (٨) أن الناتج المحلى الإجمالى قد ارتفع فى الفترة من ١٩٧٠ – ١٩٨٩ بنسبة ٦٦ ٪ مع وجود انخفاضين خلال الفترتين من ٧٥–٧٧، و٨٢–١٩٨٦، وهو مايعكس الركود الحاد لعام ١٩٧٥، وعام ١٩٨٣/٨٢ وقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلى فى الفترة من ٧٠–١٩٨٩ بنسبة ٢٠ ٪، فى حين أن نصيب الفرد من الاستهلاك ظل أقل من مستوياته عام ١٩٧٠ بالنسبة لكل سنوات الحكم العسكرى فيما عدا عامى ٨١، ١٩٨٩، ولم يتعد مستويات ٧١، ١٩٧٢ التى تحققت فى عهد نظام الليندى.

أما فيما يتعلق بالقطاعات الانتاجية الأساسية، فقد حققت شيلى نموا فى قطاع الزراعة فى الفترة من ٧٣–٨٤ يقدر بـ ٣,٤ ٪ فى حين أن هذه النسبة كانت ١,١ خلال الفترة من ٦٥–١٩٧٣ . وعلى العكس من ذلك شهدت الصناعة تدهورا واضحا، حيث انخفض معدل النمو فى الفترة من ٧٣–١٩٨٤ إلى ١,٩ ٪ وذلك مقارنة بـ ٣ ٪ خلال الفترة من ٦٥–١٩٧٣ . كذلك شهد النمو فى قطاع الصناعة التحويلية Manufacturing تدهورا واضحا بين الفترتين، ففى حين أنه بلغ ٤,١ ٪ فى الفترة من ٦٥–١٩٧٣، فقد انخفض إلى ٠,٧ ٪ خلال الفترة الثانية من ٧٣–١٩٨٤.[٣٢] ويعزى البعض هذا الانخفاض فى معدل النمو فى قطاعى الصناعة والتحويل إلى انخفاض التعريفات التى أثرت بشدة على نمو هذين القطاعين[٣٣].

وتشير بيانات البنك الدولى إلى استمرار وارتفاع معدل النمو فى قطاع الزراعة خلال التسعينيات حيث بلغ ٤ ٪ خلال الفترة من ٩٠ – ١٩٩٤، كما توضح البيانات حدوث

طفرة واضحة فى مجال الصناعة، حيث بلغ معدل النمو فى قطاع الصناعة ٧,٥٪ خلال الفترة نفسها[٣٤].

ب- التضخـــم:

بالمقارنة بعام ١٩٧٠ الذى بلغ التضخم فيه ٣٦٪، فإنه مع بداية الحكم العسكرى تضاعف التضخم بصورة كبيرة حتى بلغ ٣٦٩٪ عام ١٩٧٤، و٣٤٣٪ عام ١٩٧٥. ومنذ ذلك الحين أصبح التحكم فى التضخم هو الهدف الرئيسى لبرنامج التثبيت. وبالفعل فقد اتجه إلى الانخفاض عام ١٩٧٦ فوصل إلى ٦٩٨٪ وواصل انخفاضه حتى بلغ ٩,٦٪ عام ١٩٨١، إلا أنه مع الأزمة الاقتصادية التى واجهتها شيلى، تضاعف التضخم مابين ٨١، ١٩٨٢ حيث بلغ ٢٠,٧٪ عام ١٩٨٢ واستمر عند هذا المستوى تقريبا طوال الثمانينيات، وبداية التسعينيات، حيث يقدر متوسط المعدل السنوى للتضخم ٨٠-١٩٩٣ ٢٠,١٪[٣٥].

جـ- الميزان التجارى:

كان للسياسات التجارية للحكومة العسكرية تأثير واضح على الميزان التجارى لشيلى. فمع تولى مجموعة شيكاغو إدارة الاقتصاد الشيلى، تم الاتجاه نحو تخفيض التعريفات عند مستوى ١٠٪ ولم يحتج رجال الأعمال على هذا القرار، وبدا أنهم متحمسين لأى شئ تقترحه الحكومة بما فى ذلك إزالة القيود الكمية على الواردات وتخفيض التعريفات الجمركية. ولم تكن هناك سوى احتجاجات محدودة من جانب الرئيس السابق لاتحاد الصناعات القومية الذى انتقد تلك السياسة بوصفها تمثل «انتحارا». ومع ارتفاع أسعار الصرف الحقيقية التى أدت إلى تخفيض أرباح شركات الاستيراد عام ١٩٧٩، زادت الاحتجاجات ولكنها لم تتمكن من تغيير سياسات الحكومة التجارية والسياسة المتعلقة بسعر الصرف. ويفسر نقص ضغط رجال الأعمال بصفة أساسية بالذاكرة الخاصة بفترة الليندى، والحاجة لتأييد النظام البديل الذى أنقذ رجال الأعمال، إلى جانب الانقسامات التى وجدت داخل قطاع الأعمال نفسه، خاصة بين الشركات الكبيرة والصغيرة. إلا أنه مع حدوث الأزمة الاقتصادية فى بداية الثمانينيات اتجهت الحكومة نحو تخفيض قيمة العملة، وعملت على رفع التعريفات من ١٠٪ إلى ٢٠٪ وفرض رسوم جمركية للقطاعات

التى تمر بمصاعب خاصة، ومع تولى Buche فانه اتبع سياسة التحرير البرجماتى ووازن بين الاعتبارات المختلفة مما كان له تأثيره الإيجابى على التجارة الشيلية(٣٦).

وقد أثرت هذه التطورات فى السياسة التجارية للحكومة العسكرية على الميزان التجارى لشيلى، الذى اتجه منذ عام ١٩٧٧ نحو تحقيق عجز بلغ ٢٢٤ مليون دولار، ووصل هذا العجز إلى أعلى مستوياته عام ١٩٨١ حيث بلغ ٢٤٤٨ مليون دولار، وكان ذلك يعود إلى زيادة الواردات بمعدل أكبر من زيادة الصادرات، إلا أنه مع التحول فى السياسة التجارية، اتجه الميزان التجارى نحو تحقيق فائض متزايد منذ عام ١٩٨٣ (جدول ٩).

د- حجم الموازنة:

بلغ العجز بالموازنة عام ١٩٧٢، ١٣٪ من الناتج المحلى الإجمالى. إلا أنه مع تطبيق الإصلاح الاقتصادى بدأت الموازنة فى الاتجاه نحو تحقيق فائض بلغ عام ١٩٨٠ ٣,١ ٪، ثم انخفض هذا الفائض الى ١,٧ من الناتج عام ١٩٨١، ثم اتجهت الموازنة مرة أخرى نحو تحقيق عجز استمر حتى نهاية الثمانينيات، وإن كان حجم هذا العجز قد اتجه نحو الانخفاض منذ عام ١٩٨٦؛ حتى أنه قد بلغ ٠,٢ عام ١٩٩٣(٣٧).

هـ- الدين الخارجى:

وأخيراً بالنسبة للدين الخارجى الشيلى، فيلاحظ أنه قد ارتفع بشكل مضطرد، فبالمقارنة بمستواه البالغ ٢٠٦٧ مليون دولار عام ١٩٧٠، نجد أنه قد وصل عام ١٩٨٤ إلى ١٠٨٣٩ مليون دولار ثم واصل ارتفاعه ليصل إلى ٢٠,٦ بليون دولار عام ١٩٩٣، وكنسبة من الناتج القومى الإجمالى نجد أن هذه النسبة قد تضاعفت بصورة كبيرة من ٢٥,٨ ٪ عام ١٩٧٠ إلى ٦٢,٩ ٪ عام ١٩٨٤، إلا أنها شهدت انخفاضا محدودا بعد ذلك فبلغت عام ١٩٩٣ ٥٨ ٪، وهى تمثل رغم ذلك نسبة مرتفعة بصورة واضحة.

واذا نظرنا إلى معدل خدمة الدين كنسبة من إجمالى الصادرات، نجد أن هذا المعدل قد ارتفع من ١٩ ٪ عام ١٩٧٥، إلى ٤٣ عام ١٩٨٠، ثم انخفض إلى ٢٦,٢ ٪ عام ١٩٨٤، وواصل انخفاضه ليصل عام ١٩٨٨ إلى ١٩,١ ٪ أى تقريبا وصل لمستواه الذى كان عليه

عام ١٩٧٠ . إلا أنه عاد للارتفاع مرة أخرى ليصل إلى ٢٧,٥ عام ١٩٨٩ ، ثم ٣٣,٩ ٪ عام ١٩٩١ ، ولكنه سجل انخفاضاً ملحوظاً عام ١٩٩٣ حيث بلغ ٢٣ ٪(٣٨) .

ومن مجموع هذه المؤشرات يمكن تبين أن الأداء الاقتصادى لشيلى بصفة عامة، وإن كان قد تأثر سلبياً مع بداية الإصلاح الاقتصادى، ومرورا بالأزمة الاقتصادية أوائل الثمانينيات، إلا أنه بدأ منذ منتصف الثمانينيات فى إبداء أداءً أكثر إيجابية، فباستثناء الدين الخارجى المتزايد لشيلى، نجد أن الناتج المحلى الإجمالى قد اتجه للارتفاع، وتزايد نصيب الفرد منه، وارتفع معدل النمو فى قطاع الصناعة، واتجه معدل التضخم نحو الثبات، وتحقق فائض فى الميزان التجارى، وانخفض عجز الموازنة.

٢- الآثار الاجتماعية:

كان للإصلاح الاقتصادى فى شيلى انعكاسات اجتماعية واضحة بعضها ايجابى والآخر سلبى، وسوف تقوم الدراسة برصد بعض المؤشرات الدالة على ذلك وذلك فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية (خاصة الصحة والتعليم)، وبالبطالة، وبالعدالة الاجتماعية، وذلك على النحو التالى:-

أ- الآثار الاجتماعية فى مجالى الصحة والتعليم:

شهد الإنفاق الحكومى فى شيلى انخفاضاً واضحا مع تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى، حيث انخفضت نسبته من ٤٢,٣ ٪ من الناتج القومى الإجمالى عام ١٩٧٢ إلى ٣٤,٨ ٪ عام ١٩٨٣ ، وإلى ٣٣,٤ ٪ عام ١٩٨٨ ، وإلى ٢٢,٦ ٪ عام ١٩٩٣ .

وقد مس هذا التخفيض قطاعات هامة كالصحة والتعليم. حيث انخفضت نسبة الإنفاق فى مجال التعليم إلى جملة الإنفاق الحكومى من ١٤,٣ عام ١٩٧٢ إلى ١٣,٧ ٪ عام ١٩٨٣ ، وإلى ١٢ ٪ عام ١٩٨٨ ، إلا أنه أخذ فى الارتفاع بعد ذلك ليصل إلى ١٣,٤ ٪ عام ١٩٩٣ .

كذلك انخفض الإنفاق الحكومى فى مجال الصحة من ٨,٢ ٪ عام ١٩٧٢ إلى ٦,٠ ٪ عام ١٩٨٣ ، إلا أنه ارتفع قليلا ليصل إلى ٦,٣ ٪ عام ١٩٨٨ وواصل ارتفاعه ليصل إلى ١١,٥ ٪ عام ١٩٩٣(٣٩) .

ولكن على الرغم من خفض الإنفاق الحكومى فى هذين المجالين خلال السبعينيات ومعظم الثمانينيات، نجد أن هناك تحسناً واضحاً على صعيد الكثير من المؤشرات الخاصة بالصحة والتعليم، وغيرها من المؤشرات الخاصة بالتنمية البشرية، حتى أن تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٦، وضع شيلى ضمن الدول التى لديها تنمية بشرية مرتفعة، وبلغ مقياس التنمية البشرية H.D.I لها ٨٨٢ وهو مقياس مرتفع يقترب من المستوى السائد فى الدول الغربية(٤٠).

فعلى سبيل المثال، تشير البيانات إلى ارتفاع مؤشر العمر المتوقع عند المولد من ٦٨ سنة عام ١٩٨١ إلى ٧٠ سنة عام ١٩٧٤، ٧٢ سنة عام ١٩٨٧ إلى ٧٣,٩ سنة ١٩٩٣.

كذلك يشير مؤشر حجم السكان إلى كل طبيب، إلى انخفاض حجم السكان من ٢٠٨٠ عام ١٩٦٥ إلى ١٩٢٠ عام ١٩٨٠ إلى ١٢٣٠ عام ١٩٨٤. إلا أن هذا الحجم قد تزايد مرة أخرى فى التسعينيات ليصل إلى ٢١٥٠ عام ١٩٩٣ وليتساوى تقريبا مع النسبة التى كانت سائدة خلال سنوات ماقبل الإصلاح الاقتصادى،(٤١) إلا أن ذلك قد يفسر بالزيادة السكانية التى شهدتها شيلى حيث ارتفع عدد السكان من ١١ ٣٢٩ ٧٣٦ عام ١٩٨٢ إلى ١٣ ٨١٣ ٢٣٩ عام ١٩٩٣(٤٢).

كذلك يشير مؤشر معدل وفيات الرضع لكل ألف من المواليد الأحياء إلى تحسن الرعاية الصحية، حيث انخفض هذا المعدل من ٧٧ فى الألف عام ١٩٧٠ إلى ٢٣ فى الألف عام ١٩٨٨ إلى ٢٢ فى الألف عام ١٩٨٤، ثم إلى ١٦ فى الألف عام ١٩٩٣، و١٢ فى الألف عام ١٩٩٤.

أيضا تشير البيانات المتاحة إلى أن تفشى سوء التغذية دون سن الخامسة لم يتجاوز خلال الفترة من ٨٩-١٩٩٥ ١ ٪(٤٣).

أما بالنسبة للتعليم، فنجد بعض المؤشرات الايجابية مثل انخفاض نسبة الأمية بين الكبار، حيث ارتفعت نسبة تعلم القراءة والكتابة بين البالغين من ٨٨ ٪ عام ١٩٧٥، إلى ٩٣ ٪ عام ١٩٩٠، ثم إلى ٩٤,٧ ٪ عام ١٩٩٣، و٩٥ ٪ عام ١٩٩٥.

كذلك ارتفعت نسبة المقيدين بالتعليم العالى، من ٦ ٪ عام ١٩٦٥ إلى ١٢ ٪ عام ١٩٧٩ إلى ١٦ ٪ عام ١٩٨٥، ثم إلى ١٨ ٪ عام ١٩٨٨، و٢٣ ٪ عام ١٩٩٢.

كذلك ارتفعت نسبة المقيدين بالمدارس الابتدائية من ١٠٧ ٪ عام ١٩٧٠ إلى ١١٧ ٪ عام ١٩٨٠، إلا أنها أخذت فى الانخفاض منذ ذلك الحين حتى بلغت ٩٦ ٪ عام ١٩٩٢.

ومن مجموع المؤشرات الخاصة بالصحة والتعليم يلاحظ أن هناك تطورا إيجابياً على صعيدهما خاصة منذ منتصف الثمانينيات، على الرغم من انخفاض الإنفاق الحكومى فى هذين المجالين خلال السبعينيات ومعظم الثمانينيات ويعود ذلك الى مجموعة السياسات الاجتماعية التى اتبعتها شيلى والتى عرفت- كما سبقت الاشارة بالـ Seven Modernai-zation، والى اهتمام مصلحة الصحة القومية Nationial Health Service بصفة خاصة بالأمومة والطفولة وبرامج التغذية الموجهة الى الرضع وناقصى التغذية(٤٤).

ب- البطـــالة:

ولكن على الجانب الآخر، فقد كان لعملية الإصلاح الاقتصادى تأثيرها الاجتماعى السلبى من خلال زيادة معدلات البطالة والتى تعود إلى الانخفاض فى التشغيل بالقطاع العام فى شيلى، حيث قدر أن تخفيض حجم القطاع العام قد نتج عنه الغاء ١٠٠,٠٠٠ وظيفة، إلى جانب الانخفاض فى الاستثمار العام، وتناقص معدلات النمو فى الصناعة خاصة تلك التى تعد كثيفة العمل. وقد ارتفعت معدلات البطالة بصورة ملحوظة من ٥,٧ ٪ عام ١٩٧٠ إلى ٩,٢ عام ١٩٧٤ ثم إلى ١٤,٤ ٪ عام ١٩٧٦، إلا أنها بدأت فى الانخفاض حتى وصلت عام ١٩٨١ ١٠,٨ ٪. ولكن حتى هذا المعدل المنخفض كان يعد ضعف ذلك الخاص بنسبة ١٩٧٠. ومع الأزمة التى انبعثت عام ١٩٨٢، عاد معدل البطالة إلى الارتفاع بصورة حادة حيث وصل إلى ٢٢ ٪(٤٥)، و٢٢,٢ ٪ عام ١٩٨٣. إلا أنه منذ ذلك الحين اتجه نحو الانخفاض بمعدلات كبيرة حتى بلغ عام ١٩٨٧ ١٢,٤ ٪،(٤٦) وواصل انخفاضه فى التسعينيات حيث بلغ ٥,٣ ٪ عام ١٩٩١، و٤,١ ٪ عام ١٩٩٢، ثم زاد بصورة طفيفة ليصل ٤,٥ ٪ عام ١٩٩٣(٤٧).

جـ- العدالة الاجتماعية:

وفيما يتعلق بتأثير سياسات الإصلاح الاقتصادى على العدالة الاجتماعية فى شيلى، فإن معامل (چنيى) للفترة من ٧٥-١٩٨٨ بلغ ٠,٤٦ وهو مايعنى وجود تفاوت كبير، نتج عن عمليات إعادة توزيع الثروة والأصول التى شهدت تركزا كبيرا خلال السبعينيات والثمانينيات، والتى ارتبطت بإجراءات الإصلاح الاقتصادى خاصة خصخصة المشروعات العامة، حيث تمت عملية الخصخصة -كما سبقت الإشارة- فى فترة تتسم بالكساد الشديد مما كان له أثره على الأسعار التى بيعت بها هذه المشروعات حيث تم تقييمها بأقل من قيمتها الحقيقية، ومن ثم فإن تحويلها إلى القطاع الخاص إنما كان يعنى مكاسب رأسمالية هائلة للمالكين الجدد، الذين اتسموا بالتركز الشديد. وهكذا شهدت عملية الخصخصة تركز الأصول فى أيدى مجموعات صناعية مالية قليلة العدد كبيرة الحجم.(٤٨) إلى جانب ذلك فقد ساهمت تجزئة السوق المالى (نتيجة لارتفاع معدلات الفائدة المقتضاة على القروض والتفاوت الكبير بين أسعار الفائدة المدينة والدائنة واستمرار الفروق الواضحة بين المعدلات المحلية للفائدة والمعدلات الخارجية لها) فى العمل لصالح المشروعات الكبيرة على حساب المشروعات الصغيرة، مما أدى فى النهاية إلى تركيز شديد للملكية الصناعية(٤٩).

رابعا:- عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ برنامج الاصلاح:

واجهت شيلى -مثل غانا- مجموعتين من العوامل، ساعدت الأولى الحكومة العسكرية بزعامة بينوشيه على تنفيذ إجراءات الإصلاح الاقتصادى فى حين عملت الثانية على تقييد قدرة الحكومة على الاضطلاع بعملية الإصلاح، على الأقل -دون اللجوء إلى وسائل- إكراهية.

١- عوامل الجذب:

استندت عملية الإصلاح الاقتصادى إلى قمع المقاومة التى أبدتها بعض الفئات، حيث قامت الحكومة بسحق اتحادات التجارة والقوى المشابهة التى تؤيد اليسار وتعارض البرنامج الاقتصادى وتعوق كفاءته. وبرزت شيلى باعتبارها دولة تعتمد على مستودع

أسلحتها القسرية، وتتسم بوجود فجوة واسعة بين الفئات الاجتماعية المختلفة (فيما عدا الجماعات المنظمة فى القطاع المالى) والقوة السياسية، بمعنى أنه قد تم استبعادهم من التأثير على سياسة الدولة وقد أدى هذا الاستبعاد إلى تقويض القدرة الرضائية للدولة Consensual على تنفيذ سياساتها من خلال وسائل غير إكراهية، فى الوقت نفسه الذى أدى فيه تزاوج وارتباط اللجنة السياسية للجيش وقطاعات الطبقة السائدة إلى جعل استغلال الدولة غير موجود من الناحية العملية(٥٠).

ولقد كانت الأزمة الاقتصادية فى أوائل الثمانينيات أزمة حادة ولكن نجح بينوشيه فى أن يخوض تلك الأزمة على عكس أقرانه فى دول أخرى بأمريكا اللاتينية. فقد وجدت مع بداية الأزمة أنماط متعددة من الاحتجاجات من جانب أصحاب الأعمال الصغيرة خاصة الفلاحين فى الجنوب والذين كانوا قد لعبوا دورا مساعدا فى طرد الليندى، ولكنهم لم يجدوا أى مزايا من الحكومة العسكرية. وقد اقتصرت هذه الجماعات فى البداية على إصدار البيانات العامة والمصاغة بصورة فردية بشأن مشكلاتهم، إلا أنه مع عام ١٩٨٢ بدأت هذه الجماعات فى التحرك نحو نوع من التماسك التنظيمى أكثر اتساعا وتكتيكات أكثر ميلاً للعنف.

أما الشركات الأكبر فكانت أكثر حذراً حيث كانت تربطها روابط وثيقة بالحكومة واستفادت كثيرا من سياساتها. ولكن مع منتصف عام ١٩٨٢ قادت هذه الأزمة إلى بروز قيادة جديدة لاتحاد الانتاج والتجارة (CPC) وفاجأ الرئيس الجديد للاتحاد المراقبين خلال خطابه الذى ألقاه عند توليه رئاسة الاتحاد حين قال «اما ان نتحد ونعمل سويا أو أننا سنهلك جميعا». وفى يوليو ١٩٨٣ قدم CPC وثيقة للحكومة تدعو إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات منها تخفيض نسب الفائدة على جميع الديون إلى ٥٪ وتحويل ديون الدولار إلى البيزو، وزيادة الإنفاق الحكومى، والقيام بمشروعات استثمارية عامة كثيفة العمل، ومزيد من المرونة فى التعامل مع صندوق النقد الدولى.

أما النمط الثالث من الاحتجاجات فقد كان سياسيا بطبيعته، وجاء من جانب اتحاد عمال النحاس الذين دعوا إلى «يوم قومى للاحتجاج» وشهد هذا اليوم مشاركة واسعة النطاق من جانب القطاعات المختلفة: العمال - الطلبة ومواطنون آخرون. وعلى الرغم من القمع الحكومى لهذه الاحتجاجات إلا أن احتجاجات مشابهة أصبحت تتكرر شهريا،

وتضمنت إضرابات عمالية جزئية، غياب مدرسى، مقاطعات تجارية، ومظاهرات فى شـوارع المدن المخـتلفـة. وقـد صـاحب هذه الأحـداث بروز الدعـوة إلى العـودة إلى الديمقراطية باعتبارها قضية محورية.

وفى مواجهة هذه الاحتجاجات استخدم بينوشيه عدة أساليب: من بينها إثارة وتعزيز الانقسامات، فقد قام بينوشيه فى ١٠ أغسطس بتعديل وزارى وعين S. O. Japra وزيرا للداخلية، وكان Japra سياسياً محنكاً، واختار العودة المقيدة للديمقراطية. وقد مكن تعيين Japra الحكومة من أن تكتسب السيطرة على الموقف حيث تفاقمت الانقسامات داخل صفوف المعارضة بين أحزاب الوسط – اليمين التى وافقت على الدخول فى حوار مع Ja-pra، وأحزاب وتنظيمات اليسار التى رفضت هذا الحوار. وقد مثل هذا الانقسام مرحلة من أكثر المراحل التى اتسمت بالنزاع العنيف والمستمر منذ انقلاب ١٩٧٣، والذى انتهى إلى تحطيم المعارضة. وقد عبرت هذه الانقسامات عن نفسها من خلال مقتربين مختلفين:-- الأول يدعو إلى العودة للديمقراطية من خلال التفاوض، أما الثانى فيؤكد ويركز على تحريك المواطنين. وكان الحزب الشيوعى فى الطرف الأقصى من الصورة يدافع عن الصراع المسلح باعتباره الطريق الوحيد للتخلص من بينوشيه.

وإلى جانب إثارة وتعزيز الانقسامات داخل صفوف المعارضة لجأت الحكومة إلى الترغيب والترهيب للتعامل مع المعارضين.

فمن ناحية لجأت الحكومة إلى وسائل الترغيب للتعامل مع المعارضين خاصة من مجموعة رجال الأعمال حيث تم استرضاؤهم من خلال الامتيازات التى حصلوا عليها سواء بشكل خاص أو من خلال إجراء تعديلات على السياسة الاقتصادية العامة.

ومن ناحية أخرى كان القمع مستخدما على نحو واسع النطاق من خلال عمليات القبض على المواطنين والتفريق العنيف للمظاهرات، كما تم استخدام وتوظيف القوة العسكرية خلال أيام الاحتجاج، وفرضت حالة الحصار بعد أحداث اكتوبر ١٩٨٤(٥١).

ولتوضيح أبعاد عمليات القمع التى لجأت إليها حكومة بينوشيه، يمكن الإشارة إلى تقرير اللجنة القومية للحقيقة والمصالحة.

The National Commission for Truth and Reconciliation

والذى نشر فى مارس ١٩٩١ عقب تولى الحكومة المنتخبة الجديدة بشأن انتهاكات حقوق الانسان خلال سنوات النظام العسكرى السابقة من ٧٣ - ١٩٩٠ فقد كشف هذا التقرير عن وفاة ٢٢٧٩ من المعارضين السياسيين للنظام الذين إما إنهم أعدموا أو توفوا نتيجة للتعذيب أو اختفوا (ومن المفترض أنهم قد توفوا) فى الفترة من ٧٣ - ١٩٩٠. وقد انتهى التقرير إلى أن الحكومة العسكرية قد اتبعت سياسة منظمة لإبادة معارضيها من خلال أنشطة غير شرعية لوكالات المخابرات العسكرية السرية (DINA) كما انتقد بشدة النظام القضائى الشيلى لفشله فى حماية حقوق الأفراد عن طريق رفضه لآلاف الالتماسات المقدمة للمطالبة بالتحقيق فى قانونية سجن أشخاص معتقلين، والتى قدمها محامو حقوق الانسان(٥٢).

إلى جانب هذه الأساليب المختلفة التى لجأت اليها حكومة بينوشيه، يمكن الإشارة إلى التأييد القوى من الفاعلين الدوليين للسياسات الاقتصادية لشيلى، والذى مكنها من إنجاز عملية الإصلاح الاقتصادى وتخطى أزماتها. ولقد تأثرت المفاوضات المالية الدولية لشيلى بعلاقاتها مع الولايات المتحدة، التى فى حين أنها قد أقرت بقوة سياساتها الاقتصادية إلا أنها انتقدت سجلها فى مجال حقوق الانسان. ولكن هذا التناقض كان يحل دائما لصالح السياسة الاقتصادية. فعلى سبيل المثال فقد صوتت الولايات المتحدة فى البداية «ضد» القرض الثانى الذى كان مقترحاً تقديمه لشيلى من البنك الدولى، إلا أنها فى النهاية امتنعت عن التصويت، وتم إقرار القرض بأغلبية ٥١ ٪. وقد مكن هذا الموقف شيلى من الاستمرار فى سياستها السلطوية(٥٣).

إلا أنه مع عام ١٩٨٦، بدأ نظام بينوشيه يواجه هجوما متزايداً من جانب الكنيسة الكاثوليكية الرومانية، وأيضاً انتقادات دولية من جانب أطراف مختلفة بما فى ذلك الإدارة الأمريكية التى سبق أن أحجمت عن إدانة ممارسات النظام فى مجال انتهاك حقوق الانسان. وإزاء ذلك قررت الحكومة إجراء استفتاء أواخر عام ١٩٨٨. وفى منتصف عام ١٩٨٨ قامت العديد من الأحزاب اليسارية وجماعات المعارضة بحملة لحث الناخبين على التصويت ضد الحكومة. وفى ٥ أكتوبر ١٩٨٨ أُجرى الاستفتاء الذى حصلت فيه الحملة المضادة لبينوشيه على ٥٤,٧ ٪ فى حين حصل الرئيس بينوشيه على ٤٣,١ ٪ من

الأصوات. وفى ١٤ ديسمبر ١٩٨٩ جرت الانتخابات الرئاسية التى فاز فيها Patricio Aylwin Azacar، حيث حصل على ٥٥,٢ ٪، وبذلك تمت العودة إلى الحكم المدنى بعد حوالى ١٦ عاما من الحكم العسكرى السلطوى. وفى ديسمبر ١٩٩٣ أجريت الانتخابات الرئاسية الثانية وفاز فيها Eduardo Frei Ruiz-Tagle، حيث حصل على ٥٨ ٪ من الأصوات، وقد تولى Frei منصبه الرئاسى فى ١١ مارس وأعلن أهدافه العاجلة باعتبارها تتمثل فى إزالة الفقر والقضاء على الفساد الحكومى وتعزيز النمو الاقتصادى(٥٤).

٢- عوامل الطرد:

هناك عوامل أخرى اتجهت نحو العمل على إعاقة جهود الإصلاح الاقتصادى وتقييد قدرة الحكومة على الاضطلاع به على الأقل بصورة رضائية. من أهم هذه العوامل الأساس الضيق من التأييد الذى استندت إليه حكومة بينوشيه وسياستها الإصلاحية.

ومن جانبها لم تشجع الحكومة مؤيديها على ممارسة أى نشاط تنظيمى سياسى، حيث أن سيطرة الجيش على أوجه المجتمع المختلفة جعلت هذا الأمر يبدو غير ضرورى بالنسبة لها.

من بين أهم المستفيدين فى سياسات الإصلاح الاقتصادى مجموعة المصدرين الذين استفادوا بصفة خاصة من السياسات التجارية، ولكنهم كانوا مشتتين قطاعيا وجغرافيا(٥٥).

إلى جانب ذلك فقد اشترك رأس المال الأجنبى مع الاحتكارات الداخلية فى حصد فوائد الخصخصة خاصة فى القطاع المالى، فكما سبقت الإشارة فإن الكتل المختلفة كانت المستفيدة الأساسية من عمليات الخصخصة، ولكن نظراً لأن هذه الكتل كانت تتسم بالتركيز الشديد، فإن عملية الخصخصة لم تقدم سوى إمكانية محدودة لأى أساس جديد لتأييد الحكومة.(٥٦) بل على العكس فإن عمليات الخصخصة أثارت قدرا متزايدا من السخط والاستياء بين المواطنين نتيجة تركز مجموعة المشترين فى عدد صغير ممن كان لهم مدخل إلى القروض الحكومية، لدرجة أن عملية البيع قد توقفت مدة ٩ شهور عام ١٩٧٦ نتيجة للاحتجاجات التى ثارت، ثم بدأت تستأنف بهدوء مرة أخرى(٥٧).

وعلى الجانب الآخر، عانى العديد من رجال الأعمال من الإفلاسات المتزايدة، وطالبوا بتغيير السياسة الاقتصادية للتخفيف من أعبائهم وجدير بالذكر أن جماعات رجال الأعمال كانت قد اشتركت مع الأحزاب السياسية المعارضة لتكوين الجبهة القومية للقطاع الخاص ERENAP لمواجهة ومحاربة «الوحدة الشعبية» وعملت مع الجيش بشكل وثيق عام ١٩٧٣ لتشجيع الانقلاب. وبمجرد وقوع الانقلاب تراجعت جماعة رجال الأعمال إلى الخلف اعتقادا منها أن الجيش سوف يمثل مصالحها بشكل ملائم. ولكن ماحدث هو أن هذه الجماعات لم تحظ بالتفضيل بشكل عام فى إطار السياسات العسكرية، حتى أن بعض قياداتها أصبحت مناوئة للسياسات العسكرية، واتجهت نحو الالتحام التنظيمى الواسع والتكنيكات الأكثر اعتمادا على المواجهة منذ عام ١٩٨٢ ، إلى أن تولى Buchi وزارة المالية عام ١٩٨٥ ونجح فى أن يكتسب تأييد رجال الأعمال ودعمهم للسياسات الحكومية(٥٨) .

كذلك كان هناك الخاسرون الذين كان لهم أسبابهم القوية للتنظيم ولكن قدرتهم كانت محدودة فى هذا المجال. فلقد أجبر العمال على تحمل جزء أساسى من تكاليف السياسات الجديدة من خلال انخفاض الأجور، والنسب المرتفعة من البطالة ولم يكن للعمال أى دور فى عملية الإصلاح، بل إن مصالحهم قد تأثرت بشدة خاصة هؤلاء الذين كانوا يعملون بالشركات التى تم بيعها أو إعادتها للقطاع الخاص، حيث وجدت حالة من الخوف الشديد بشأن أفاق العودة إلى هيكل الملكية القديم.

ولكن على الرغم من ذلك، فإن الموقف السياسى فى منتصف السبعينيات أبرز أن أى مقاومة عسكرية ستكون بمثابة عملية انتحارية، حيث أنه عقب الانقلاب، نظر إلى أعضاء الاتحادات باعتبارهم مناضلى الوحدة الشعبية، ومن ثم فقد حظر نشاط الاتحادات، وجاء قادة العمال الرئيسيون فى مقدمة المستهدف سجنهم أو طردهم أو اغتيالهم. ولذلك فقد كان من المتوقع أن يتحمل العمال وطأة الغضب العسكرى، كما حدث بالفعل، وأن يخشوا من ازدياد القمع اذا ما حدثت معارضة صريحة. ففى خلال الفترة من ٨٠-١٩٨٥ ، انخفض عدد العمال المنتسبين إلى اتحادات إلى ١٢ ٪ بالمقارنة بـ ٢٩ ٪ خلال فترة الوحدة الشعبية. وشاركت ٠,٤ من قوة العمل فى الإضرابات وذلك فى

مقابل ١٦٪ فى الفترة من ٧١-١٩٧٣ . هذا التدهور فى النشاط الاتحادى ربما يمثل المؤشر الأكثر وضوحا على تدهور وضع العمال فى ظل العسكريين(٥٩) .

وبصفة عامة يمكن القول أن مفهوم الازدهار الذى يستخدم غالبا لوصف الاقتصاد الشيلى فى أواخر الثمانينيات، لم يمتد ليتقاسمه المواطنون جميعا، ولذلك فإن المعارضة المتزايدة فى أواخر الثمانينيات للحكومة إنما تعكس العلاقة المباشرة بين السياسات والاقتصاديات. وعلى الرغم من ذلك فإن الاهتمام بالديمقراطية فى أواخر الثمانينيات لم يكن مقصورا فقط على هؤلاء الذين لم يحصلوا على نصيبهم من الرفاهية الاقتصادية المتحققة بل إن العديد ممن كسبوا واستفادوا اقتصادياً أيضا أيد مطلب التغيير.

ان السياسات الاقتصادية لحكومة بينوشيه لم تحظ إلا بتأييد محدود النطاق من جانب جماعات معينة، فى حين أنها كانت ذات تأثير سلبى على جماعات أوسع نطاقاً وإن كانت قدرتها على تنظيم ذاتها ومواجهة تلك السياسات اتسمت بالمحدودية إزاء ما استخدمته الحكومة من وسائل شتى لتمكينها من فرض تلك السياسات. ولكن محصلة ذلك فى النهاية تمثلت فى عدم توفر القدرة الرضائية للدولة على إنجاز عملية الإصلاح دون الاعتماد على الوسائل الإكراهية، الأمر الذى أفضي إلي جعل مطلب التغيير مطلبا شعبياً عاماً سواء ممن استفاد أو لم يستفد من الإصلاح الاقتصادى.

... ...

وبإيجاز يمكن القول أن عملية الإصلاح الاقتصادى فى شيلى قد عكست التزاما وصل إلى حد المبالغة والإفراط فى تنفيذ سياسات الاقتصاد القائم على السوق الحر، وقد أدى ذلك -إلى جانب عوامل خارجية أخرى- إلى الوصول بالاقتصاد الشيلى إلى أزمة حادة فى أوائل الثمانينيات إلا أن بنيوشيه ومستشاريه نجحوا فى النجاه من الأزمة باستخدام وسائل عديدة مثلت فى مجموعها تراجعا مؤقتا عن السياسات الليبرالية، والتى تم العودة إليها عقب تخطى الأزمة مباشرة.

وقد تمكن بنيوشيه من تحقيق أداء اقتصادى جيد وصل إلى حد المعجزة فى السنوات الأولى من عملية الإصلاح، ونجح فى تخطى الأزمة، واستعادة المعدلات الجيدة من الأداء الاقتصادى، باستثناء الدين الخارجى المتزايد الذى لاتزال تتحمله شيلى إلى الآن.

وعلى الجانب الاجتماعى وجدت أيضا إنجازات واضحة خاصة فى مجالى الصحة والتعليم، كما أمكن لشيلى التغلب إلى حد كبير على مشكلة البطالة ولكن التفاوت الاجتماعى المتزايد الذى تشهده شيلى الآن لايزال يمثل مشكلة أساسية وتحدياً خطيراً أمام الحكومة الديمقراطية الجديدة، والتى وضعت ضمن أهدافها العاجلة إزالة الفقر.

ولكن تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادى كان ينقصه التأييد الشعبى من جانب الفئات الاجتماعية المختلفة، ولذلك لجأت الحكومة العسكرية إلى وسائل عديدة لتمكينها من الوصول إلى هذا الأداء الاقتصادى، هذه الوسائل تضمنت إثارة الانقسامات بين صفوف المعارضة واللجوء إلى الترغيب والترهيب. وقد كانت عمليات الترهيب والقمع من أكثر الوسائل التى اعتمد عليها النظام بصفة خاصة لمواجهة معارضيه ممن خسروا كثيرا من جراء سياسات الإصلاح الاقتصادى، مما فجر قضية الديمقراطية التى أصبحت مع نهاية الثمانينيات مطلباً شعبياً عاماً من جانب من خسروا وأيضاً من استفادوا.

مراجع الفصل الثالث

(١) The Europa World Year Book, 1995, Vol. 11, 1995, p. 782.

(٢) Barbara Stallings and Philip Brock, "The Political Economy of Economic Adjustment: Chile, 1973-90," in Robert H. Bates & Anne O. Kruger, eds, Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform (Oxford: Blackwell, 1993), pp. 73-39.

(٣) رمزى زكى، تعقيب على تجربة الاصلاح الاقتصادى فى شيلى (٧٣-١٩٨٢) آثارها التوزيعية فى جوده عبد الخالق، هناء خير الدين (محررين) الإصلاح الاقتصادى وآثاره التوزيعية مؤتمر قسم الاقتصاد ٢١-٢٢ نوفمبر ١٩٩٢ (القاهرة: دار المستقبل العربى، ١٩٩٢)، ص ٣١٨-٣١٩.

(٤) B. Stallings & P. Brack, op. cit., p. 79.

(٥) رمزى زكى، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

(٦) B. Stallings, op. cit., p.80.

(٧) رمزى زكى، مرجع سابق، ص ٣٢٠-٣٢١.

(٨) Daul E. Sigmund, The United States and Democracy in Chile (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993), pp. 202-204.

(٩) لمزيد من التفاصيل حول الانقلاب العسكرى انظر:
Arturo Valenzuela, The Breakdown of Democratic Regimes: Chile (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978).

(١٠) James H. Mittelman and Donald Will, "The International Monetary Fund, State Autonomy and Human Rights," Africa Today, 1st/2nd Quarters , 1987, p. 62.

(١١) B. Stallings, op. cit., p. 81-82.

(١٢) J. H. Mittelman & D. Will, op. cit., p. 62.

(١٣) B. Stallings & P. Brock, op. cit., p. 86.

(١٤) سهير محمود معتوق، تجربة الاصلاح الاقتصادى فى شيلى (١٩٧٣-١٩٨٢) وآثارها التوزيعية فى جودة عبد الخالق هناء خير الدين (محررين) مرجع سابق، ص ٢٨٤.

(١٥) B. Stallings, "Political Economy of Democratic Transition: Chile in 1980s", in B. Stallings & Robert Kaufman, Debt and Democracy in Latin America, (Boulder, Westview Press, 1989), p. 191.

(١٦) J. Mittlman, op. cit., p. 62.

(١٧) سهير محمود معتوق، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

B. Stallings & P. Brock, op. cit., p. 87.

سهير محمود معتوق، مرجع سابق، ص٢٨٦– ٢٨٨ .

B. Stallings, op. cit., p. 184.

سهير محمود معتوف، مرجع سابق، ص ٢٨٨ .

B. Stallings & P. Brock, op. cit., p. 87.

Ibid, p. 191.

B. Stallings & P. Brock, op. cit., p. 105.

Ibid., p. 104-105.

Ibid., p. 106.

B. Stallings, op. cit., p. 187.

Ibid., p. 191.

Ibid., p. 192.

B. Stallings & P. Brock, op. cit., p. 108.

World Development Report, Washington, D.C., World Bank, 1986.

J. Mittelman & D. Will, op. cit., p. 65.

World development Report, 1996.

Ibid., Different Issues.

لمزيد من التفاصيل حول السياسة التجارية انظر:

B. Stallings & P. Brock, op. cit., pp. 96-103.

World Development Report, Different Issues.

Ibid., Different Issues.

Ibid., Different Issues

Human Development Report, New York, Oxford University Press, 1996.

World Development Report, Different Issues.

The Europa Yearbook, op. cit., p. 780.

World Devlopment Report, Different Issues.

R.F. French Davis, "The Monetarist Experiment in Chile, A Critical Survey", World Development, Vol. 11, No. 11, 1983, p. 919.

سهير محمود معتوق، مرجع سابق، ص ٢٩٧ .

المرجع السابق، ص ٢٩٨ .

B. Stallings, op. cit., p. 185.

حسبت من البيانات الواردة فى The Europa year book, op. cit.

(٤٧) J. Mittlman & D. will, op. cit., pp. 62-63.

(٤٨) سهير محمود معتوق، مرجع سابق، ص ص ٢٩٩-٣٠٢.

(٤٩) J. Mittlman & D. Will, op. cit., p. 63-67.

(٥٠) B. Stallings, op. cit., pp. 188-189.

(٥١) The Europa year book, op. cit., p. 783.

(٥٢) B. Stallings, op. cit., p. 193.

ولمزيد من التفاصيل حول علاقة الولايات المتحدة بشيلي وقضية الديمقراطية انظر:

B.E. Sigmund, op. cit.

(٥٣) لمزيد من التفاصيل انظر:

The Europa year book, op. cit., p. 782-784.

(٥٤) B. Stallings & P. Brock, op. cit., p. 100.

(٥٥) B. Stallings, op. cit., p. 166.

(٥٦) J. Mittelman & D. Will, op. cit., p. 63.

B. Stallings & P. Brock, op. sit., p. 105.

(٥٧) Ibid., p. 103.

(٥٨) Ibid., p. 105.

الفصل الرابع

الإصلاح الاقتصادى فى مصر

مقدمـــــة:

يسـعى هذا الفـصل إلى تحليل عـملية الإصـلاح الاقـتـصـادى فى مـصـر خـلال التسعينيات، حيث قامت الحكومة المصرية بتبنى البرنامج الشامل للإصلاح والتكيف الهيكلى فى مايو ١٩٩١ ، (وذلك بعد تعثر عملية تنفيذ اتفاق ١٩٨٧ مع صندوق النقد الدولى) ، ونجحت حتى الآن فى تحقيق الكثير من أهداف البرنامج، وبدأت فى تنفيذ الشق الثانى منه والخاص بعملية التكيف الهيكلى.

وسوف يستند التحليل فى هذا الفصل أيضا الى نفس المحاور التى تم توظيفها فى دراسة الاصلاح الاقتصادى فى كل من غانا وشيلى حيث سيتم تناول النقاط التالية:

١ – البيئة الاقتصادية والسياسية: دوافع الإصلاح الاقتصادى.

٢ – برنامج الإصلاح الاقتصادى مع التركيز على عملية الخصخصة.

٣ – نتائج الإصلاح الاقتصادى، حيث سيتم تناول مجموعة من المؤشرات ذات الدلالة فى بيان أهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإصلاح.

٤ – وأخيرا عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ برنامج الاصلاح الاقتصادى.

أولاً: البيئة الاقتصادية- السياسية: دوافع الإصلاح الاقتصادى:

اعتمدت مصر فى الستينيات استراتيجية التصنيع القائم على إحلال الواردات والتى كانت تقودها الدولة، وتستند فى اتباعها لها إلى سياسات قومية شعبية. وقد ذهبت مصر فى هذا الصدد إلى أبعد مما وصلت إليه الخبرات المشابهة فى دول أخرى من العالم النامى. ومثلت ملكية الدولة قلب هذا النموذج الذى استند إلى ائتلاف قائم على الفلاحين والعمال المنظمين والمثقفين، فكان هذا الائتلاف بمثابة الأساس الاجتماعى للنظام. وفى حين أن القوة السياسية لكبار ملاك الأراضى قد زالت، إلا أن الطبقة الوسطى الريفية ظلت باقية (بل إنها انتعشت بالفعل)، وكذلك أيضاً الملكية الخاصة محدودة النطاق.

وفى ظل سياسة الانفتاح فى عهد السادات، بدأ القطاع الخاص فى النمو، خاصة من خلال المشروعات المشتركة سواء فى مجال الزراعة أو الصناعة، ويرى البعض أن بدايات الإصلاح فى عهد السادات وخاصة مع الانفتاح قد أفسحت مجالا أوسع للبرجوازية التجارية ذات المصلحة فى تحقيق مزيد من الليبرالية. وفقا لهذا التفسير فإن مصالح هذه الطبقة إلى جانب تلك العناصر من برجوازية الدولة التى كانت تسعى لخصخصة أعمالها وأصولها العامة، هى التى شكلت الأساس للضغط الداخلى المستمر من أجل الإصلاح الاقتصادى الليبرالى. وقد أيدت هذه الجماعات أيضا تحول توجه مصر جيوبوليتكيا بعيدا عن الاتحاد السوفيتى (سابقا) وفى اتجاه السوق الرأسمالى العالمى والولايات المتحدة، ومن ثم وجدت مزيداً من التأييد الدولى لمشروع التحول إلى الليبرالية.

وفى مواجهة هذا التصور لكيفية التحول، يرى البعض الآخر أن البرجوازية لم تكن قوية إلى الدرجة التى تجعلها تسيطر على جهاز الدولة وتجبره على الانسحاب من مجالات واسعة من النشاط الاقتصادى، بل على العكس، فإن عملية التحول الى الليبرالية الاقتصادية تم تقييدها بفعل اعتماد البرجوازية على الدولة. وبالتالى فإن الانفتاح لا يمكن اعتباره محاولة لتفكيك قطاع الدولة وتقويض تدخل الدولة فى الاقتصاد. إن منطق التغيير وفقا لهذا الفريق يكمن بصفة أساسية فى العوامل الدولية، والمستوى المرتفع من المديونية الذى قاد إلى عملية التحول. فوفقاً للبعض فإن مصر لم تكن قادرة أو راغبة فى

استخلاص الفوائض من الفلاحين أو الطبقات الوسطى ومن ثم لجأت إلى الاعتماد على الدخول الريعية خلال الانفتاح، وبمجرد نفاذها، فإن التكيف مثل استجابة للعجز العام والدين الأجنبى. إن هذا الخط من التفسير يؤكد أيضا على الدور الذى تلعبه الموسسات الخارجية فى الضغط من أجل الإصلاح على حكومات رافضة، سواء كانت فى شكل مؤسسات التمويل الدولية، أو الدول المقرضة الرئيسية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية.

وهناك فريق ثالث يرى أن الضغوط الدولية هى فى الواقع ضغوط حقيقية، ولكن من الخطأ إلى حد معين النظر إليها باعتبارها «خارجية»، كما لو أن القضاء على صندوق النقد الدولى والبنك الدولى سوف يجنبها الحاجة إلى التكيف، أو أن حذف الدين سوف يحل مشكلات مصر. صحيح أن مؤسسات التمويل الدولية تسعى بالفعل لتشكيل اتجاه التكيف بطرق معينة وأن مستوى الديون يعد جزئيا نتيجة لأحداث تخرج عن سيطرة مصر، وأن خدمة تلك الديون تعمل بمثابة ضريبة التكيف، إلا أنه من الصحيح أيضا أن العجز والديون إنما يعكسان أزمة الانتاج فى نموذج التصنيع القائم على إحلال الواردات الذى تقوده الدولة فى الظروف المتغيرة للتنمية فى السوق الدولية المعاصرة(١).

وهكذا يبدو أن تفاعل وتشابك العوامل السياسية والاقتصادية الداخلية والدولية قد انتج فى النهاية ضغوطا قوية من أجل التحول، وبالتالى فإنه لا ينبغى ان نكون أسرى للنظرة الحتمية التى تؤكد على تأثير محددات معينة دون غيرها. فإذا كانت الضغوط الخارجية تلعب دورا هاماً إلا أنه هناك عوامل أخرى داخلية تلعب دورا ليس أقل أهمية. وهو ما سيتضح من تناول العوامل والظروف المختلفة التى قادت مصر فى النهاية إلى الاتفاق مع صندوق النقد الدولى فى بداية التسعينيات.

فمع بداية الثمانينيات بدأت الحكومة المصرية تواجه مشكلات مالية حادة، تعود جذورها فى الواقع إلى منتصف السبعينيات عندما تبنت مصر بعد حرب أكتوبر سياسة مالية توسعية expansionary اعتمدت على التدفقات الضخمة (الجارية والمتوقعة)، من عوائد البترول، وتحويلات العاملين، وكذلك الإقراض الميسر المتاح فى الأسواق الرأسمالية الدولية خلال السبعينيات. ولكن على عكس كل التوقعات، بدأت التدفقات الرأسمالية

الخارجية فى التدهور خلال النصف الأول من الثمانينيات نتيجة لانخفاض أسعار تصدير البترول وانخفاض تحويلات العاملين بالخارج. ومن ثم بدأت عملية سداد وخدمة الدين الأجنبى الضخم المتزايد فى التحول إلى عبء ثقيل. وزاد الموقف الاقتصادى سوءاً بفعل الهيكل الاقتصادى الضعيف، والقطاع العام غير الكفء الذى أصبحت شركاته تحقق خسائر مستمرة ومتزايدة، ونظام التسعير المشوه (للسلع والخدمات وأسعار الصرف والفائدة)، والحاجة المتزايدة لدعم العديد من قطاعات الانتاج والمنتجات، وأيضا الجماعات المختلفة من كاسبى الأجور. ونتيجة لذلك عانت مصر من العجز المالى المتزايد، ومن نسب تضخم مرتفعة بشكل مستمر، وعجز متصاعد فى ميزان المدفوعات واحتياطات دولية تتجه باستمرار نحو التدهور(٢).

وإزاء هذه المصاعب المتزايدة بدأت الحكومة فى تطبيق بعض الإجراءات الاقتصادية منذ عام ١٩٨٤، والتى يرى البعض أنها كانت تستهدف إظهار التزام مصر بالإصلاح ورغبتها فى تطبيق توصيات صندوق النقد الدولى ومن ثم بدء حوار رسمى معه. وكان من بين تلك الإجراءات مضاعفة أسعار وسائل النقل، وزيادة أسعار استهلاك الكهرباء والبنزين، واللجوء إلى إنتاج خبز متعدد الأنواع ومتفاوت الأسعار بدلا من رفع سعره بصورة صريحة. إلى جانب ذلك اتجهت الحكومة المصرية فى يناير ١٩٨٥ إلى اتخاذ مجموعة من القرارات النقدية والاستيرادية التى استهدفت ترشيد السياسات الاقتصادية القائمة. وقد فجرت هذه القرارات مواجهة اجتماعية بين المستوردين وتجار العملة من ناحية والحكومة من ناحية أخرى الأمر الذى جعل الحكومة تتراجع عن تلك القرارات وهو ما كشف عن تنامى نفوذ القطاع الخاص وقدرة أعضائه على فرض مصالحهم على الدولة، كما كشف من ناحية أخرى عن عدم قدرة الحكومة على اتخاذ إجراءات فعالة لترشيد السياسة الاقتصادية القائمة.

وإلى جانب مقاومة القطاع الخاص كان هناك السخط على السياسات الاقتصادية للحكومة من جانب فئات الشعب الكادحة، والذى كشف عن نفسه فى أكثر من مناسبة، ففى نوفمبر ١٩٨٤، عندما أعلنت الحكومة زيادة قدرها ٣٠٪ فى أسعار بعض السلع الغذائية تظاهر عمال كفر الدوار، وكان على الحكومة ان تتراجع عن هذه الزيادات، بل

وقامت بزيادة الدعم المخصص لميزانية ٨٤– ١٩٨٥، كذلك فإنه فى فبراير ١٩٨٦ قامت مجموعة بسيطة من الشعب بجذب اهتمام عالمى عندما كشفت عن عدم رضائها عن أوضاعها المتردية، حيث قامت قوات الأمن المركزى بأعمال شغب وتمرد معبرة بذلك عن السخط السائد بين القطاعات الكادحة من الشعب المصرى عن الأوضاع الاقتصادية السيئة التى تحيا فى إطارها(٣).

وعلى صعيد آخر، تباطأت عملية دفع الديون الخارجية، حتى أنه بحلول شهر يونيو ١٩٨٦ بلغت قيمة المتأخرات ٤,٣٠ بليون دولار، ومما زاد المشكلة تعقيداً أنه بمجرد تخلف مصر عن إعادة دفع القروض الأمريكية قامت الولايات المتحدة بفرض عقوبة إضافية متمثلة فى ٤٪ على مدفوعاتها(٤) وقد سعت مصر لدى الولايات المتحدة لتخفيض نسب الفائدة على الديون العسكرية التى بلغت ٤٥٥ بليون دولار عام ١٩٨٦، ولكن رفضت الولايات المتحدة طلب مصر التى أصبحت تواجه حينذاك خطر قطع المساعدات الأمريكية المختلفة أوتوماتيكيا (وفقا لقاعدة بروك) نتيجة تراكم المتأخرات العسكرية مع نهاية عام ١٩٨٦(٥).

وهكذا تضافرت عوامل الأزمة الاقتصادية الحادة بملامحها المختلفة وفشل السياسات والإجراءات الاقتصادية الترشيدية التى اتخذت لمواجهتها، والتوتر الداخلى الناتج عن تدهور الأوضاع الاقتصادية، والتشدد الامريكى إزاء قضية الديون، تضافرت جميعها لتدعيم الاعتقاد القائل بأن مصر لن تستطيع التغلب على مشكلاتها باللجوء فقط إلى مواردها الداخلية. فاتجهت مصر إلى مناشدة نادى الأصدقاء (الولايات المتحدة– صندوق النقد الدولى– البنك الدولى) من أجل مساعدتها على مواجهة الأزمة الاقتصادية الحادة التى باتت تهدد قدرة مصر على دفع ثمن وارداتها الأساسية. إلا أن الأصدقاء أكدوا أن المساعدات الإضافية لمصر لن تكون مجدية ما لم تتخذ خطوات أساسية على طريق الإصلاح الاقتصادى. وفى ضوء هذه الضغوط جميعها تحركت الحكومة نحو صندوق النقد الدولى، ودخلت فى مفاوضات مضنية مع رئيس بعثة الصندوق فى مايو ١٩٨٦ من أجل التوصل إلى اتفاق مع الصندوق يمكنها من الحصول على مزيد من القروض من ناحية، ويمهد لها الطريق لإعادة جدولة ديون باريس من ناحية أخرى.

ولقد أكد الرئيس مبارك لنادى الأصدقاء تأييده لكل أهداف الإصلاح، ولكنه أصر على نوع من المرونة وحرية الحركة فى السعى لتحقيقها. وقدمت الحكومة المصرية اقتراحاتها بهذا الشأن (خاصة فيما يتعلق بالجدول الزمنى للبرنامج، أسعار الطاقة، أسعار الصرف)، وكانت جميعها تؤكد على مبدأ التدرجية فى الإصلاح بدلا من الاصلاح الجذرى السريع.

ومن وجهة نظر الولايات المتحدة والبنك والصندوق، فإن المقترحات المصرية كانت غير ملائمة، حيث اعتقدوا أن هذا الاسلوب لن يساعد على إرساء الأساس الملائم للتنمية المستقبلية. كما أنهم خشوا من أن يستخدم المصريون المرونة التى ينادون بها كستار لتجنب اتخاذ مزيد من الإجراءات الجادة المؤثرة، واستشهدوا فى ذلك بسلسلة الاتفاقيات التى عقدتها مصر مع الصندوق منذ عام ١٩٧٦، حيث كان يتم دائما اقتراح تغييرات محدودة يتبعه مستوى أداء أقل بكثير مما كان يتم التعهد به، وهو ما يعود إلى التخوف من المخاطر المحتملة للتغيير. وإذا كان المسئولون المصريون قد اقتنعوا بضرورة الإصلاح إلا أنهم كانوا يخشون ما يمكن أن تثيره عملية التغيير من مشكلات واضطرابات داخلية، حيث ظل شبح أحداث ١٩٧٧ مسيطراً على تفكير المسئولين(٧).

إلا أنه فى النهاية، وقعت حكومة مصر فى مايو ١٩٨٧ اتفاق مساندة مدته ١٨ شهرا مع الصندوق، ووفقا لمعايير الأخير، فإن خطاب النوايا المصرى لعام ١٩٨٧ كان معتدلا، وقد وصف المسئولون بالصندوق الذين شاركوا فى هذه المفاوضات برنامج الإصلاح المصرى باعتباره واحدا من أكثر برامج الإصلاح ليناً التى وافق عليها الصندوق. وفى رأى البعض فإن اتفاق مايو قد مثل انتصارا للدبلوماسية المصرية التى استطاعت أن تلعب بكارت «الاضطرابات الداخلية» بشكل جيد من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن سياسات إصلاحية أقل صرامة، وتمكنت من كسر الجبهة الغربية الموحدة من خلال ابراز المأزق الشديد الذى تواجهه. وعن طريق استغلال وضعها المؤثر فى المنطقة بالنسبة لأكثر أعضاء التحالف قوة وهى الولايات المتحدة، والتى فى النهاية رأت أنه من الصعب انتزاع المزيد من التنازلات من حكومة مبارك. وكان ذلك بعد قليل من إحراز الأصوليين الإسلاميين نجاحات فى الانتخابات البرلمانية المصرية، وقبل قليل من وصول وفد اقتصادى سوفيتى لمقابلة الرئيس مبارك. عندئذ قامت الولايات المتحدة بالضغط على

صندوق النقد الدولى لتخفيف شروطه ودفعه لقبول مجموعة محدودة من الإصلاحات[٨].

وبحصول مصر على شهادة الصندوق فانها تمكنت من التفاوض مع أعضاء نادى باريس (مايو- يوليو ١٩٨٧) والحصول على موافقتهم على إعادة جدولة ديونها المقدرة بـ ١٢ بليون دولار، كما تمكنت من الحصول على ٥٠٠ مليون دولار فى صورة قروض غربية وقروض من البنك الدولى كانت قد أرجئت لحين التوصل إلى اتفاق مع الصندوق. ولكن نظراً لأن الإجراءات التى تم تبنيها لم تكن شاملة بشكل كاف للتخفيف من التشوهات السائدة سواء الهيكلية أو المالية، فإن الاقتصاد ظل يعانى من نسب نمو متدهورة، ونسب تضخم مرتفعة، وتراكم المتأخرات[٩].

وقد أدت التطورات اللاحقة إلى زيادة قدرة مصر على المناورة والاتجاه نحو محاولة التنصل من تطبيق الإصلاحات الاقتصادية التى يطلبها الصندوق. فمن ناحية، ومع تهديد حرب الخليج للسعودية ودول الخليج الأخرى، بدأت الدول العربية الغنية بالبترول تعيد النظر لمصر باعتبارها قوة إقليمية موازنة محتملة للقوة الإيرانية سياسياً وعسكرياً، ومن ثم أصبح من المتصور أن تلعب أموال البترول العربية دورا إيجابيا فى علاج الأزمة الاقتصادية المصرية خاصة مع تزايد الاتجاه نحو عودة العلاقات المصرية العربية وتطورها. ومن ناحية أخرى أدت الزيادة الطارئة على أسعار البترول فى ذلك الوقت إلى إعطاء هامش أكبر للمناورة من أجل عدم تطبيق الإصلاحات المطلوبة. ومن ناحية ثالثة فإنه مع التوصل إلى اتفاق اعادة جدولة الديون، بدأت الحكومة تتباطأ فى تنفيذ الإصلاحات المتفق عليها، إلى جانب أن الرغبة فى عدم اللجوء إلى مزيد من الإكراه للإبقاء على النظام كانت وراء محاولة التنصل من تلك السياسات الإصلاحية[١٠].

وقد أشارت المباحثات مع المسئولين المصريين إلى أن الاتفاق على الإصلاح سرعان ما تم التراجع عنه بطرق مختلفة بعد فترة قصيرة من التوصل إلى اتفاق المساندة مع الصندوق. فعلى الرغم من اتخاذ عدد من الاصلاحات، إلا أن الأهداف الواسعة لبرنامج ١٩٨٨/٨٧ للتخفيف من الضغوط على التضخم وميزان المدفوعات لم يتم تحقيقها، ووجدت هوة واسعة بين ما تم الاتفاق بشأنه، وما تم تنفيذه فى مجالات

الميزانية، نظام التجارة والصرف، تسعير البضائع الأساسية ونسب الفائدة. وقد أدى انخفاض أسعار البترول، وعدم تدفق رأس المال الذى كان متوقعاً إلى تفاقم المصاعب الاقتصادية وإعاقة الحكومة عن تحقيق ما تم الاتفاق عليه من أهداف. كذلك لم يتمكن الطرفان من التوصل إلى اتفاق بشأن الجدول الزمنى لتنفيذ إصلاحات إضافية فى عدد من المجالات (التغيرات فى سعر الصرف ونسب الفائدة، أسعار الطاقة، اسعار الشراء الزراعية.. الخ). وفى نوفمبر ١٩٨٧ انهارت الترتيبات مع صندوق النقد الدولى نتيجة لعدم مراعاة معايير الأداء التى كان قد تم الاتفاق عليها(١١).

وعقب انهيار الاتفاق مع الصندوق، ومع نهاية الثمانينيات، واجهت مصر من جديد أزمة اقتصادية حادة: أسعار منخفضة للبترول- التزامات متزايدة بدفع الديون- صعوبة فى الحصول على المساعدات الثنائية والقروض التجارية إلى جانب ذلك فإنه مع منتصف ١٩٨٨ زادت أسعار القمح العالمية زيادة كبيرة الأمر الذى أضاف إلى الميزان التجارى المصرى المتداعى أصلاً عبئاً جديداً، جتى أن الحكومة أصبحت تواجه صعوبة كبيرة فى تمويل وارداتها الأساسية، وأصبح واضحا مع ربيع عام ١٩٩٠ أنه فى ظل غياب اتفاق جديد مع صندوق النقد الدولى، فإن مصر سيكون عليها أن تواجه مشكلات تتعلق بتوفير القمح والدقيق اللازم للاستهلاك حتى نهاية العام(١٢).

ويلخص تقرير القسم التجارى بالسفارة الامريكية الأوضاع الاقتصادية فى مصر عام ١٩٨٩ فيشير إلى أن نصيب الفرد من الناتج القومى الإجمالى قد انخفض من ٦١٠ دولار عام ١٩٨٥ إلى ٤٥٠ دولار عام ١٩٨٩. وقد زادت الديون الأجنبية إلى ٥٠ بليون دولار مع نهاية عام ١٩٨٩، أى ما يوازى أكثر من ١٤٢ ٪ من الناتج القومى الإجمالى بالمقارنة بـ ١٠٠ ٪ عام ١٩٨٧، و ٦١,٩ ٪ عام ١٩٨٥. وقد تخلفت مصر عن إعادة دفع ديونها الضخمة منذ يوليو ١٩٨٨، ونتيجة لذلك بلغت المتأخرات مع بداية عام ١٩٩٠ ٥ بليون دولار، كذلك زاد العجز التجارى ما بين عامى ٨٨/٨٧، ١٩٨٩/٨٨ بنسبة ١٤,٧ ٪، وارتفع العجز فى الحساب الجارى فى الفترة نفسها بنسبة قدرها ١٦٨ ٪ إلى جانب ذلك، تضخم عجز الموازنة ليصل إلى ١٣,٤ بليون دولار عام ١٩٨٩/٨٨ بدلاً من أن يصل إلى ٤,٩ بليون دولار وفقا لما كان مخططا له. ولتغطية تلك الفجوة، لجأت

الحكومة إلى طبع النقود بصورة متزايدة الأمر الذى أدى إلى زيادة التضخم ليصل إلى ٣١,٢٪ عام ١٩٨٩/٨٨ بالمقارنة بـ ٢٥,٨٪ عام ١٩٨٨/٨٧ علاوة على ذلك، فقد استمرت البطالة فى ازدياد لتبلغ ٢٠٪ من قوة العمل عام ١٩٨٩، بالمقارنة بـ ١٤,٦٪ عام ١٩٨٦[١٣].

ومما زاد الأمور تعقيدا، أن الحصول على مساعدات أجنبية جديدة أصبح أمرا غير محتملا. فمن ناحية، فإنه فى حين رحبت الدول العربية بعودة مصر الى الصف العربى، فإنها لم تقدم المساعدات المنتظرة، حيث لم تزد التدفقات المالية من الدول العربية إلا بصورة محدودة منذ استئناف العلاقات الدبلوماسية عام ١٩٨٧. وكان ذلك راجعاً إلى الضغوط المالية التى واجهتها تلك الدول، ودفعتها إلى تخفيض المساعدات التى تقدمها بصفة عامة. ومن ناحية أخرى فإن المساعدات الاقتصادية الأمريكية كانت حينذاك أقل من المدفوعات المستحقة على مصر للولايات المتحدة وفاءً للدين البالغ حينذاك ١٢ بليون دولار. وقد أعلن بيكر فى مارس ١٩٩٠ أنه يفضل تخفيض المساعدات لمصر.

وفى ضوء ذلك، بدأت الحكومة المصرية تتجه بجدية نحو صندوق النقد الدولى بحثا عن حل للمشكلات الاقتصادية الحادة التى تواجهها وسعت مصر إلى التوصل إلى اتفاق جديد مع الصندوق. وقد سارت المفاوضات بين مصر والصندوق على نحو بطىء، وكان ذلك يشير إلى أن الشروط لن تكون سهلة، فمصر لم تبد درجة من الالتزام ولم تقم بتنفيذ ما تم الاتفاق عليه، وقد أعطى ذلك صورة غير مشجعة للدول الدائنة التى لم ترغب فى إظهار الكثير من اللين والتساهل هذه المرة[١٤].

ويُعتقد أن المواجهة الممتدة مع صندوق النقد الدولى كان لها فوائد سياسية معينة للقيادة المصرية، والتى قد تفسر جزئيا رفضها الموافقة على برنامج متكامل لإعادة الهيكلة. ففى ضوء التخوف من ردود الفعل العنيفة، فإن القيادة السياسية أرادت أن ترسم لنفسها صورة المدافع عن مصر ضد الاقتصاديين الغربيين العاملين بصندوق النقد الدولى الذين يريدون فرض معاناة لا يمكن احتمالها على الدولة. إن تصوير الصندوق بهذه الصورة، فى الوقت الذى يستمر فيه دعم السلع الأساسية (وهو الأمر الذى لا يفضله الصندوق) إنما يمثل استراتيجية سياسية فعالة، حيث أنها تقدم تبريرا للإصلاحات التى لا

يؤيدها المواطنون باعتبارها أعباء مفروضة من الخارج، وبذلك فإنها يمكن أن تساهم فى تقليل احتمال الاضطرابات الشعبية(١٥).

وفى واقع الأمر فان مصر كانت قد وصلت مع نهاية الثمانينيات إلى مرحلة لا تستطيع عندها أن تؤجل سياسات الإصلاح إلى أبعد من ذلك. فمن ناحية، تراكمت متأخرات الديون، واحتاجت مصر مرة أخرى شهادة صندوق النقد الدولى لتذهب بها إلى نادى باريس لجدولة ديونها. ومن ناحية أخرى ضغطت الدول المقدمة للمساعدات من أجل دفع مصر إلى عقد اتفاق مع صندوق النقد الدولى بالشروط التى يراها ملائمة. فعلى سبيل المثال قامت الولايات المتحدة بتجميد المعونة النقدية عن عامى ٨٨- ١٩٨٩ والبالغة ٢٣٠ مليون دولار (١١٥ مليون دولار عن كل عام) هذه المعونة النقدية كانت الولايات المتحدة قد قررت عام ١٩٨٧ تخصيصها بغرض تحقيق الاستقرار الاقتصادى فى مصر وتشجيع الإصلاح ومواجهة أزمة المدفوعات. وقد طالب الكونجرس بأن يتم منح المعونة النقدية مقابل اتخاذ خطوات سريعة فى اتجاه الإصلاح الاقتصادى. وقد ربط تصريح المتحدث الرسمى الأمريكى الذى أعلن قرار تجميد المعونة بين استمرار المعونة النقدية، وتوقيع مصر لاتفاق مع صندوق النقد الدولى، بما يعد سابقة علنية جديدة للتنسيق بين الإدارة الامريكية ومؤسسات التمويل الدولية بهدف ممارسة أقصى ضغوط على مصر لقبول كل شروط صندوق النقد الدولى بأقصى سرعة ممكنة.

وهكذا، وفى ضوء تلك الأوضاع الاقتصادية- السياسية:- أزمة اقتصادية حادة، ومتأخرات متراكمة، وإصرار الدول الدائنة على الإصلاح أولاً وضغوط أمريكية شديدة، اتضح مأزق الاصلاح التدريجى والجزئى، فى ضوء ذلك أصبح حتميا تبنى برنامج الإصلاح الاقتصادى الجذرى والشامل، وأعلن الرئيس مبارك أنه لو استمرت مصر فى رفض الإصلاح الهيكلى، فإن الأسعار سوف ترتفع بنسبة ٣٠٠-٤٠٠٪. ولقد بدا واضحا طوال المفاوضات المصرية مع صندوق النقد الدولى ضعف حجية المنهج المصرى الذى كانت تصر عليه: التدرجية وعدم الالتزام بجداول زمنية للإصلاحات المقترحة.

ومن ثم بدأت نغمة رسمية جديدة تنبىء عن تحول أكثر راديكالية فى السياسة الاقتصادية لمصر تتضمن إدراكا أكثر واقعية للقيود الواردة على سياسة دولة نامية أقل

قوة فى مواجهة الفاعلين الأكثر قوة فى النظام، ومن أجل تعزيز السياسة الجديدة بدأت الصحف القومية فى عرض المشكلات الاقتصادية بشكل يومى، وأخذت تظهر عناوين غير معتادة. فبرزت إشارات إلى أنه لم يعد هناك طريق ممكن سوى تبنى برنامج متكامل لإعادة الهيكلة، وأشارت الصحف إلى أن كلما تأجل الإصلاح الاقتصادى أو تجزأ كلما كانت المحاولات المستقبلية فى هذا الاتجاه أصعب، ووصف أسلوب الإصلاح الجزئى باعتباره يؤثر على مصر دون اعطاء الدولة فرصة الشفاء الاقتصادى التام. وهكذا أعد الشعب للمشكلات التى سوف يواجهها فى محاولة لمنع أو على الأقل تحجيم احتمالات الاضطرابات الشعبية(١٧).

إلا أن المتغير الأهم الذى يبدو أنه قد دفع إلى الإقدام على تنفيذ برنامج الإصلاح الشامل هو أن هذا الإقدام بدا مخاطرة محسوبة إزاء ما ترتب على موقف مصر ضد الغزو العراقى، ومع الدول الخليجية وضمن التحالف الدولى من مساندة مالية خارجية هامة، ولا يقل أهمية فى هذا الاطار مشروطية الدعم الاقتصادى الإضافى الذى تقرر لمساندة عملية التحول الاقتصادى الليبرالى فى مصر، طالما أن هذه المشروطية جعلت من الصعب إهدار فرصة خفض ربما لا مثيل له فى الدين العام الخارجى لمصر. فقد توافرت شروط مواتية للتقدم صوب ذلك الاصلاح، حيث تدفقت مساعدات خارجية إلى مصر أغلبها منح قدرت بنحو ٣,٩ مليار دولار عام ١٩٩١/٩٠، وألغت الولايات المتحدة والدول الخليجية العربية حوالى ١٢,٩ مليار دولار من ديون مصر لهذه الدول شاملة الديون العسكرية للولايات المتحدة باعبائها الباهظة (والتى كانت ترفض من قبل مجرد تخفيضها أو تخفيض نسب الفائدة المرتفعة عليها) وترتب على إلغاء هذه الديون خفض التزامات خدمة الدين العام الخارجى لمصر بنحو ١,٣ مليار دولار عام ١٩٩١/٩٠.

أضف إلى ذلك أن توقيع وتنفيذ اتفاقيات المساندة بين مصر وصندوق النقد الدولى بدءاً من أول مايو ١٩٩١، كانت شروطا لبدء إلغاء تدريجى لحوالى ٥٠٪ من الدين العام الخارجى لمصر فى إطار نادى باريس حيث أن الدول الصناعية الدائنة قررت هذا الخفض لديونها على مصر تقديرا لدورها الإقليمى وخاصة ضد الغزو العراقى للكويت، ومع حرب تحرير الكويت، إلا أنه الى جانب المقابل السياسى لهذا القرار غير المسبوق للدول المدينة ذات الوضع المماثل لمصر، فقد ربطت هذه الدول تنفيذ هذا القرار بتقدم

مصر على طريق التحول الاقتصادى الليبرالى الشامل والسريع عبر سلسلة من الاتفاقيات مع صندوق النقد الدولى.

وهكذا قررت الدول الدائنة إسقاط ١٥ ٪ من الديون المصرية مع تنفيذ أول تلك الاتفاقيات (مايو ٩١/ أكتوبر ١٩٩٢)، كما أعلنت عزمها على إسقاط ١٥ ٪ أخرى مع توقيع وتنفيذ اتفاقية ثانية (نوفمبر ١٩٩٢/ أبريل ١٩٩٣)، وإسقاط الـ ٢٠ ٪ المتبقية من الخفض الإجمالى المقرر مع تنفيذ الاتفاقية الثالثة (مايو ١٩٩٣ - نوفمبر ١٩٩٤) وبدوره وافق الصندوق على تقديم تمويل لمصر يبلغ ٦٠ ٪ من حصتها فى الصندوق فى إطار الاتفاقية الأولى، إلا أنه وفقا لقواعد المشروطية فى تمويله، قرر تقديم هذا التمويل على ست دفعات مشروطة بتقدم الحكومة المصرية فى تنفيذ سياسات الإصلاح الاقتصادى، وذلك على أساس تقارير الإنجاز التى يعدها خبراء الصندوق. وإلى جانب ذلك فإن مساندة الصندوق قد اشترطت أيضاً تنفيذ إجراءات التكيف الهيكلى فى إطار الاتفاقيات الواجبة مع البنك.

ويرى البعض أن أزمة الخليج الثانية وموقف مصر منها وما تلاها من تطورات بشأن اتفاق مصر مع صندوق النقد الدولى وتدفقات المنح والمساعدات، وإلغاء وجدولة الديون المتراكمة على مصر إنما تبرز صحة مقولة أن الدولة المعتمدة اقتصاديا على الخارج، تقوم بدفع ثمن سياسى مقابل تمتعها بالمزايا الاقتصادية الناجمة عن علاقاتها الاقتصادية بالفاعلين المسيطرين ويتمثل هذا الثمن فى تأييد تفضيلات هؤلاء الفاعلين، ذلك التأييد الذى قد لا يكون فى معظم الأحوال نتيجة رضاء أو اقتناع(١٩).

وتفسير ذلك أن مصر لأسباب سياسية وتاريخية كان من المتوقع أن تتخذ موقف المعارض للغزو العراقى حتى بدون تدخل قوة عظمى، ولكن من الصعب وفقا لهذا الرأى تصور أن موقفها السياسى كان سيكون بنفس ذلك القدر من التشدد الذى كان عليه. وبالتالى فمن الأرجح أن نظام الرئيس مبارك الذى كان يواجه التزامات مالية ضخمة تجاه الدائنين أدرك أنه يمكن أن يساوم بموقف متشدد ضد العراق فى مقابل إنهاء المفاوضات الطويلة المعلقة مع صندوق النقد الدولى وإلغاء جانب كبير من الديون الاجنبية(٢٠).

ولكن واقع الأمر أن مصر وان كانت قد كوفئت على هذا الموقف فلا يعنى ذلك أن تلك المكافأة كانت هى المحرك لذلك الموقف، وقد كشفت تداعيات الأزمة فيما بعد عن درجة كبيرة من الاختلاف بين التصورين المصرى والامريكى خاصة بشأن قضية ترتيبات الأمن بالمنطقة، وإن لم يكن أمام مصر فى النهاية سوى أن تقبل التصور الأمريكى لتلك الترتيبات والذى ارتضته دول الخليج نفسها(٢١).

على أية حال، فإن ما يمكن التأكيد عليه هو أن تلك الأزمة قد أثبتت استمرار مصر باعتبارها العامل الأكبر فى استقرار المنطقة التى تمزقها الأزمات وقد ساهم ذلك فى نجاحها فى الوصول إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولى ولعبت الولايات المتحدة دورا هاما فى هذا الصدد، وهو دور شبيه بذلك الذى لعبته من قبل للوصول إلى اتفاق عام ١٩٨٧(٢٢).

ثانياً: برنامج الإصلاح الاقتصادى:

تبنت الحكومة المصرية برنامجا شاملا للإصلاح والتكيف الهيكلى، والذى تم تدعيمه باتفاقية مساندة مع صندوق النقد الدولى مايو ١٩٩١، وقرض التكيف الهيكلى (SAL) مع البنك الدولى يونيو ١٩٩١. وقد تضمن برنامج الإصلاح مجموعة من الأهداف كان أبرزها:

- إيجاد اقتصاد للسوق أقل مركزية وأكثر توجها نحو الخارج عبر المدى المتوسط.

- تحقيق تكيف هيكلى عن طريق:

* دعم توسع أنشطة القطاع الخاص وتقويض دور القطاع العام فى الإنتاج.

* تبسيط وتخفيف القوانين والتنظيمات والإجراءات المعقدة التى تقيد وتعوق وتؤخر الاستثمار والإنتاج والتوظيف أو القرارات التجارية.

- اقامة شبكة واسعة النطاق من شأنها تأمين حماية القطاعات الأكثر تأثراً فى المجتمع المصرى من الآثار السلبية لعملية الإصلاح (ارتفاع الاسعار - البطالة.. الخ) وفى هذا الإطار استند البرنامج إلى إنشاء الصندوق الاجتماعى للحد من الآثار السلبية والمعارضة المحتملة للإصلاح.

إن هذه الأهداف تم العمل على تحقيقها بشكل تدريجى، ومن خلال عملية مستمرة وصارمة من التغييرات فى القوانين وسن قوانين جديدة واتخاذ إجراءات عديدة لإزالة السيطرة، ورفع الحواجز غير الجمركية، وتخفيض التعريفات على الاستيراد، وتحرير معظم - إن لم يكن كل- أسعار السلع والخدمات وسعر الفائدة وسعر الصرف.

وقد أكملت أهداف برنامج الإصلاح والتكيف الهيكلى بمجموعة من السياسات الانكماشية النقدية والمالية وأيضا برنامج للخصخصة[٢٣]. وقد قطعت الحكومة المصرية شوطا كبيرا على صعيد تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى، وحققت الكثير من أهدافه. وقد وافق صندوق النقد الدولى فى أكتوبر ١٩٩٦ على منح مصر قرض مساندة قيمته ٢٧١,٤ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (ما يعادل ٣٩١ مليون دولار)، ليتم استخدامه بصفة أساسية لدعم برنامج الإصلاح المالى والاقتصادى. ويرى صندوق النقد الدولى أن برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى تتبعه مصر اعتبارا من عام ١٩٩١ قد اكتسب قوة دفع جديدة خاصة بعد توسع الحكومة فى سياسات الإصلاح الهيكلى ممثلة فى إجراء تغييرات ضرورية فى أسواق المال وكذا فى النظام الضريبى، الأمر الذى ساهم فى خفض عجز الموازنة العامة والتخفيف من حدة المركزية فى الاقتصاد، فضلا عن ظهور سوق مالى نشط فى ظل اقتصاد مفتوح.

ويستهدف البرنامج وفقا للاتفاق المبرم مع الصندوق للفترة من ٩٦- ١٩٩٨ تحقيق زيادة فى معدل نمو الناتج المحلى ليصل إلى ٥٪ عام ١٩٩٨/٩٧، وتخفيض معدل التضخم إلى ٦٪ ، مع الحفاظ على مستوى مقبول لميزان المدفوعات. وجدير بالذكر أنه من المنتظر أن يتحول حساب العمليات الجارية من حالة التوازن تقريبا فى عام ١٩٩٦/٩٥ إلى عجز بنسبة ١٪ من الناتج المحلى الإجمالى خلال عامى البرنامج، وذلك نظراً للزيادة المتوقعة فى الواردات نتيجة الانتعاش الاقتصادى وزيادة معدلات الاستثمار[٢٤].

وفيما يلى تلقى الدراسة الضوء بقدر من التفصيل على برنامج الخصخصة المصرى والذى يثير آراء مختلفة بصدده، لما له من آثار اقتصادية واجتماعية، بل وسياسة خطيرة.

يعد برنامج الخصخصة المصرى حجر الزاوية فى برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى بدأ منذ منتصف ١٩٩١، حيث يهدف البرنامج إلى زيادة معدلات استخدام الطاقات المتاحة لدى شركات قطاع الأعمال العام ووقف نزيف خسارته علاوة على إتاحة الفرصة للانفتاح على الأسواق الخارجية، والحصول على التقنيات الحديثة وجلب رؤوس الأموال للاستثمار بالإضافة إلى توسيع قاعدة الملكية بين المواطنين، مع العمل على تنشيط سوق رأس المال باعتبارها أداة تمويل هامة ورئيسية فى اقتصاديات السوق.

وعملية الخصخصة فى الواقع ليست مجرد قرار بالتحول نحو ملكية القطاع الخاص بل هى عملية متشابكة ومعقدة، ويرتبط تطبيقها بسلسلة من الخطوات والتفاعلات المتتابعة زمنيا، كما أن لها آثارها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الهامة، والتى تحتاج لوقت ليس بالقصير حتى تظهر نتائجها(٢٥).

وفى إطار السياسة الشاملة للإصلاح الاقتصادى أعدت الحكومة المصرية برنامجا تفصيليا للخصخصة تم إعلانه فى يناير ١٩٩٣، وتشير الاتجاهات الأساسية لهذا البرنامج إلى أنه يسير فى خطين أساسيين يتمثل أولها فى طرح بعض الأصول العامة للبيع والثانى فى إعادة هيكلة بعض الشركات العامة تمهيدا لجذب المشترين. ويصاحب ذلك كله وضع أسس عامة لنظام الحوافز وتقييم الأداء فى تلك الشركات.

فيما يتعلق بالخط الأول (طرح بعض الأصول العامة للبيع) يغطى البرنامج مدة خمس سنوات من ١٩٩٣/٩٢ إلى ١٩٩٧/٩٦، حيث يطرح للبيع كل عام أسهم أو أصول عامة بما لا يقل عن ٢٥ شركة مع إمكانية تعديل هذا العدد حسب القدرة الاستيعابية للسوق. وتستخدم حصيلة البيع فى سداد المديونيات للبنوك، واستخدام الفائض منها لزيادة موارد الموازنة العامة للدولة، ودفع تعويضات نقدية لكل من يقرر ترك الخدمة اختياريا بهدف علاج مشكلة العمالة الزائدة.

وفيما يتعلق بإعادة الهيكلة، فقد خططت الحكومة فى إطار برنامجها لإعادة هيكلة بعض الشركات العامة المرشحة لنقل ملكيتها سواء من الناحية المالية أو البشرية أو فى مجال النشاط تشجيعا للمستثمرين المرتقبين على الشراء. وقد وضعت مجموعة من المعايير لاختيار الشركات المرشحة لإعادة الهيكلة أهمها انخفاض انتاجية العامل ووجود

عمالة زائدة – ارتفاع نسبة المديونية إلى حقوق الملكية –... الخ وقد تضمن البرنامج ضرورة النظر فى تصفية الشركة اذا ما اثبتت دراسة إعادة الهيكلة عدم إمكانية تصحيح مسارها اقتصاديا بتكلفة معقولة(٢٦) .

وترتبط عملية التحول إلى الملكية الخاصة بمراحل وآليات متتالية لابد من اتباعها حتى يتم تهيئة البيئة المواتية واللازمة لتقبل إنجاح عملية التحول وأهم هذه الخطوات: إعداد إطار تشريعى وتنظيمى ملائم، وهو ما يتضمن خلق بيئة تنافسية تساعد على تطبيق آليات السوق، توسيع مجال المنافسة، وتحرير أسعار الفائدة، وتحرير أسعار الصرف والتجارة الخارجية وأخيرا تهيئة المناخ السياسى والرأى العام لقبول عملية التحول. وهذه الخطوة تعد هامة للغاية، حيث أن القبول العام على كافة الأصعدة يعمل على دعم ومساندة عملية التحول من خلال اقتناع الأفراد بأهداف وإيجابيات تلك العملية. وقد قطعت مصر بالفعل خطوات هامة فى هذا المجال، حيث نجح الشق النقدى فى عملية الإصلاح الخاص بتحرير أسعار الصرف، وتم صدور قانون قطاع الاعمال العام ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، الذى يعد الإطار القانونى لعملية الخصخصة، كما صدر قانون سوق رأس المال الذى مهد بدوره لقيام سوق رأس مال تساهم بصورة مباشرة فى دعم عملية الخصخصة.

الخطوة التالية هى اختيار المشروعات المطروحة لعملية الخصخصة، وقد تم تصنيف المؤسسات العامة فى مصر حسب النشاط الاقتصادى طبقا لما يلى:–

* مجموعة الشركات والوحدات الاقتصادية التى تعمل فى مجالات الإنتاج السلعى والخدمات وتمتلكها الدولة (شركات صناعية – التشييد – الفنادق... الخ)

* مجموعة ما يمكن أن يطلق عليه المؤسسات الاقتصادية، وهى تقوم بأنشطة هامة لها طبيعة خاصة، وعلاقتها بالمجتمع مؤثرة (هيئة قناة السويس – مؤسسة توليد وتوزيع الكهرباء – مرافق المياه – شركات التنقيب عن البترول والغاز الطبيعى)

* مجموعة مؤسسات الخدمة العامة (السكك الحديدية– البريد– التليفونات– النقل).

وقد تم البدء فى برنامج الخصخصة بالمجموعة الأولى عبر آليات البيع المختلفة، بالإضافة للسماح للقطاع الخاص بدخول بعض مجالات المجموعة الثانية والثالثة، لاسيما عبر آليات الـ BOT والتى تعنى قيام القطاع الخاص بإنشاء مشروع المنافع العامة والبنية الأساسية واستغلالها لفترة زمنية معينة، حيث تؤول ملكيتها بعد ذلك إلى الدولة.

كذلك تم تصنيف المؤسسات العامة فى مصر طبقا لأدائها المالى إلى:

* شركات ناجحة تحقق أرباحا، أى أنها جيدة من الناحية المالية والفنية.

* شركات تواجه مجموعة من المشاكل الفنية والمالية، ولكنها قابلة لأن تصبح شركات جيدة.

* شركات تواجه مشاكل غير قابلة للحل، وحتى لو تم التغلب عليها فهى لا تمثل استثماراً جيداً.

وبناء على ذلك التصنيف، فقد تم اتخاذ الخطوات التنفيذية الفعلية طبقا لما يلى:-

١ - إعداد المجموعة الأولى لبرنامج الخصخصة:- حيث ترى الحكومة ان اختيار مشروعات رابحة ذات جدوى اقتصادية لبدء عملية الخصخصة يسهم فى إعطاء ثقة لدى المستثمرين ويحفزهم على الإقبال على عملية الشراء ويعمق من سوق رأس المال. كما أنه يمكن استخدام جزء من حصيلة البيع فى إصلاح الهياكل التمويلية للشركات المتعثرة مما يمهد الطريق لجعلها أكثر جاذبية للخصخصة.

٢ - وضع برنامج التأهيل الفنى والمالى للمجموعة الثانية.

٣ - دراسة خطوات واحتمالات التصفية للمجموعة الثالثة (حيث تقدر بنحو ١٠ ٪ من إجمالى عدد الشركات والبالغ ٣١٤ شركة)[٢٧].

ويلاحظ أن الرؤية المصرية بشأن ترتيب الأولويات فيما يتعلق بعملية الخصخصة تختلف عن الرؤية الغانية التى سبق بيانها، والتى تقترح أن يتم فقط خصخصة الشركات التى تحقق خسائر ضخمة والتى لن تجدى معها عمليات المساعدة المؤقتة. أما الشركات الرابحة أو التى من المحتمل أن تحقق أرباحا، فينبغى أن تبقى بعيدا عن الخصخصة،

كذلك فإنه يتم استبعاد مشروعات الدولة الحيوية التى لا يمكن للنظام الاقتصادى الاستغناء عنها من إطار عملية الخصخصة، إن هذه الرؤية الغانية تعد فى الواقع أكثر اتساقا مع المنطق الاقتصادى من الرؤية المصرية التى تضع فى مقدمة الموسسات العامة التى ينبغى أن تخضع للخصخصة تلك الموسسات الرابحة بدعوى أنها تسهم فى إعطاء ثقة لدى المستثمرين وتحفزهم من أجل الاقبال على الشراء. فالخصخصة يجب ألا تكون هدفا فى حد ذاته، ولكنها وسيلة لتحسين الأداء وزيادة الكفاءة وتحقيق أرباح من شأنها أن تساهم فى معالجة وتحسين وضع الميزانية.

ويترتب على عملية الخصخصة عادة مجموعة من النتائج ذات الأثر العميق على الاقتصاد الكلى، وتركز الدراسة فى هذه الصدد على أحد النتائج المحتملة والخطيرة والمتعلقة بالعمالة، ومدى إعداد الحكومة المصرية لمواجهة هذا الأثر وفى الواقع فإن «فائض العمالة» يمثل أحد العقبات الأساسية التى تواجه برنامج الخصخصة فى مصر، حيث تتناقض مع تطبيق فكرة «الحد الأمثل للعمالة» ولكن الأخذ بالاعتبار الاقتصادى وحده فى هذا المجال له عواقب اجتماعية وسياسية غير مأمونة فى دولة تشكو من ارتفاع نسبة البطالة، وما يمثله الاستغناء عن هذه العمالة دون تدبير عمل آخر لها من إهدار للطاقة البشرية وتعميق لمشكلات اجتماعية ذات أبعاد سياسية خطيرة.

ولذلك تعد مشكلة العمالة من القضايا ذات الحساسية البالغة التى تواجه برنامج الخصخصة المصرى.

وتشير البيانات المتاحة إلى انخفاض عدد العاملين فى شركات قطاع الأعمال العام من مليون و ٨٣ ألف عامل فى يونيو ١٩٩٠ إلى ٩٠٨ الف عامل فى يونيو ١٩٩٦، ويقدر المسئولون فى الشركات نسبة العمالة الزائدة واجبة التصفية بنحو ١٨٪ أى حوالى ١٨٥ الف عامل معظمهم عمالة إدارية وموظفين.

ويمكن أن يرتفع هذا الرقم من وجهة نظر المستثمرين إلى أكثر من الضعف.

وقد استقر الرأى على مجموعة من البدائل لمواجهة تلك المشكلة تتمثل فى الآتى:-

- تشجيع التقاعد المبكر الاختيارى.
- التدريب التحويلى لإعادة التعيين فى مكان آخر.

– الحصول على قرض لإقامة مشروع صغير والحصول على المعونة الفنية.

– الجمع بين الحصول على القرض والتدريب التحويلى والمعونة الفنية. ولكن لا يمكن الجمع بين الحصول على القرض والحصول على المعاش المبكر.

وفى هذا الصدد أصدر وزير قطاع الاعمال العام القرار الوزارى رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٩٥ بتشكيل «لجنة دراسة تعويضات النظام الاختيارى للمعاش المبكر للعاملين بقطاع الاعمال العام». وانتهت الى أن يترك للشركات بالاشتراك مع النقابة العامة للعمال اختيار أفضل النظم المواتية لظروف كل شركة على أن تتم دراسة حالة كل شركة على حدة، بحيث لا يزيد مبلغ التعويض عن الفرق بين المعاش الاختيار المبكر، وما يجب أن يحصل عليه العامل فى نهاية مدة خدمته فى سن الستين، كما تم الاتفاق بين الصندوق الاجتماعى للتنمية والمكتب الفنى لوزير قطاع الأعمال العام بأن يساهم الصندوق فى مبلغ التعويض بنسبة ٣٠٪(٢٨).

وفى مجال تقييم الأداء على صعيد الخصخصة، وما تم اتخاذه من خطوات بشأنها، يلاحظ أنه منذ صدور قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لم يتم بيع سوى ٢٤ شركة فقط من جملة ٣١٤ شركة تخضع للقانون المذكور وهو ما كان موضع انتقاد دائم من قبل المؤسسات المالية الدولية. وعلى ذلك يتبقى ٢٩٠ شركة تتضمن ٩٠ شركة خاسرة تبلغ رؤوس أموالها ٨٨ مليار جنيه، كما تبلغ مديونيتها ٧١ مليار جنيه (منها ٣٣ مليارا للبنوك) وقد أعلن مجلس الوزراء فى منتصف شهر فبراير ١٩٩٦ عن خطط محددة لدفع برنامج الخصخصة، وطبقا للبرنامج المعلن، فقد تقرر أن يتم طرح ٧٢ شركة للخصخصة بعد إجراء عمليات التقييم لها، كما يتضمن البرنامج طرح ٣٦ فندقا يتضمن ٩ بواخر عائمة، وطرح محلات التجارة الداخلية (مثل صيدناوى– عمر أفندى.. الخ)، وقد تقرر ألا يتم بيع هذه الشركات إلا بعد اجراء التقييم الصحيح، مع التأكيد على المحافظة على حقوق العاملين، واحتفاظ الدولة بشركات قطاع الأعمال المنتجة للسلع الاقتصادية التى ترتبط بالأمن القومى المصرى. كما أنه من المقرر طرح مساهمات شركات وبنوك القطاع العام فى الشركات والبنوك المشتركة والخاصة، والتى لا تتجاوز الملكية العامة فيها ٤١٪ من رؤوس أموالها(٢٩).

وجدير بالذكر أنه فى إطار قرض المساندة الجديد لمصر فى أكتوبر ١٩٩٦ ، والذى سبقت الإشارة إليه، تم إعداد برنامج متكامل للإصلاح الهيكلى للمؤسسات، وذلك لتشجيع وحدات القطاع الخاص على الاستثمار والنمو والتوظيف. ويرمى هذا البرنامج إلى إحداث تغييرات جوهرية فى هيكل الملكية على مستوى الاقتصاد القومى نظرا لاستمرار سيطرة المشروعات العامة التى مازالت تمثل ما يربو على ثلث المشروعات فى القطاع الصناعى، وما يعادل ٥٠ ٪ من الانفاق الاستثمارى، ونحو ١٠ ٪ من العمالة. ومن المقرر وفقا للبرنامج أن يتم إعادة هيكلة مشروعات القطاع العام خلال العامين القادمين، هذا فضلا عن إصلاح الموارد المالية وبصفة خاصة ضريبة المبيعات (القيمة المضافة VAT) وإلغاء الضرائب على الدخل للتيسير والتعجيل بالإصلاح على مستوى القطاع المالى بما فى ذلك خصخصة قطاع البنوك وشركات التأمين وتقوية الرقابة المصرفية. وقد ورد ببنود الاتفاق مع الصندوق استكمال عملية الخصخصة ببيع ٩١ شركة حتى يونيو ١٩٩٨ ، وخصخصة البنوك المشتركة (٢٠ بنكا + بنك قطاع عام) وخصخصة أكثر من شركة تأمين(٣٠).

وتتباين رؤى القوى المختلفة داخل النظام المصرى بصدد عملية الخصخصة والسرعة التى ينبغى أن تسير بها. فعلى جانب نجد أن رجال الأعمال من خلال تقرير جمعيتهم الصادر عام ١٩٩٥(٣١) يؤكدون أن الخصخصة ليست - كما تذكر الحكومة - توسيعا لقاعدة الملكية أمام القطاع الخاص، وإلا كان قانون الإصلاح الزراعى هو أول قانون للخصخصة، أن الخصخصة ليست هدفا فى حد ذاتها، وإنما هى وسيلة لتحقيق هدف أسمى وهو رفع مستوى الأداء بالوحدات الاقتصادية ولتحقيق الفاعلية التى تضمن زيادة الإنتاج. ويورد التقرير «إننا واثقون من رغبة الدولة فى خصخصة ما تملكه من شركات، كما نعترف أن الدولة لديها برنامجا للخصخصة يعمل على تنفيذه جهاز يتبع وزارة قطاع الاعمال العام. إلا أننا نسجل على هذا البرنامج البطء فى التنفيذ وعدم الفاعلية. مقارنة بخطوات مثيله.. تم اتخاذها على محاور أخرى من برنامج الإصلاح، ويوردون عدداً من الملاحظات على برنامج الخصخصة والتى تعبر عن اختلاف فى الرؤية بينهم وبين الحكومة، من بينها على سبيل المثال عدم السماح بخصخصة الشركات

التى تعمل فى قطاعات الخدمات مثل بعض خدمات النقل والنقل البحرى والتوكيلات الملاحية. كذلك فهم يختلفون أيضا مع الحكومة فيما يتعلق بالشركات المعروضة للبيع من حيث كونها شركات خاسرة أم ناجحة، حيث أن هذه النظرة - وفقا لهم من شأنها تعطيل عملية البيع، ففى رأيهم أن الشركات الخاسرة والناجحة يمكن بيعها على السواء، أيضا فهم يرون أن العمالة الزائدة هى من العوامل الجوهرية التى تساعد على تردد المستثمرين للتقدم لشراء الشركات التابعة خاصة وأن قانون العمل الحالى لا يشجع الإقدام على عملية الشراء. ويضيفون أنه قد اتضح فى بعض حالات الشركات التابعة أن العمال يتدخلون فى قرار بيع هذه الشركات وأحيانا يقومون ببعض التجاوزات مثل الاعتصام والإضراب للضغط على الحكومة، وإرغامها على العدول عن قرار البيع، وإرغامها أيضا على تحمل عبء توفير أجورهم، بالإضافة إلى تحمل خسائر هذه الشركات ومن رأيهم أن تقدم الحكومة على بيع هذه الشركات دون تخوف من مشكلة العمالة الزائدة مع اتباع إجراءات مماثلة للإجراءات التى اتبعتها بعض الدول التى كان لديها مشكلات مماثلة: صرف تعويضات- توجيه العمالة المستغنى عنها للعمل فى مجالات خاصة أو إعادة تسكينها فى قطاعات انتاج اخرى تشجيع إقامة المشروعات الصغيرة.. إلخ.

على الجانب الآخر، هناك اتحاد العمال، الذى يمكن تبين موقفه تجاه عملية الخصخصة من خلال الحوار الذى نشره الأهرام فى ٧ مايو ١٩٩٦، والذى أداره فريق من محرريه مع رئيس اتحاد عمال مصر السيد راشد حول قضية الخصخصة، إذ يقول: «وأنا رئيس اتحاد العمال وأمثلهم، أطلعت بموضوعية، وعايشت الظروف والأسباب التى تدفع الحكومة إلى الخصخصة فنحن بلد مدين، ومن ناحية أخرى لابد من زيادة الإنتاج. ومن لديه وسيلة أخرى لتحقيق ذلك فليتفضل بطرح أسلوبه فى سداد الديون وزيادة الإنتاج.» ويضيف «.. ونحن لنا رؤية كحركة نقابية فيما يتعلق بالخصخصة، فلا يصح أن تستمر الحكومة لأن شركات القطاع الخاص التى تعمل فى نفس المجال حجم مبيعاتها كبير جدا، بينما شركات قطاع الاعمال رغم جودة إنتاجها لا تبيع بنفس الحجم، وإن كان أقل منه بكثير فما هو السبب؟ فن التسويق والدعاية. إذن فلو تم بيع جزء من هذه

الشركات أو تم بيعها كلها فليست خسارة».. «أما من ناحية رضاء العمال عن التحول الاقتصادى أم لا.. دعونى أصارحكم القول كعامل.. إن تخوف العمال من الخصخصة، جاء مما يكتب ويطرح فى بعض الصحف وهذا لايعنى اننا غير راضين عن الخصخصة، فالعمال راضون لأننا نثق فى توجهات القيادة السياسية».. «كما قلت فأنا مقتنع تماما بالخصخصة خاصة وأنه لا يوجد بديل آخر، ونحن كحركة نقابية لسنا ضد الخصخصة، وللأسف فإن موقفنا هذا جعل البعض يقول أن التنظيم النقابى أصبح حكوميا».. «إن العمال كاتحاد وتنظيمات نقابية الغالبية العظمى موافقة، ولكن هناك بعض الأفراد داخل التنظيم النقابى لهم توجهات سياسية ضد الخصخصة، ونحن كتنظيمات نقابية لا نستطيع أن نحرم أحدا من التعبير عن آرائه، إنما من خلال المؤتمرات العمالية والجمعيات العمومية، نجد أن هناك إجماعا على الموافقة على التحول الاقتصادى، لكنهم يطالبون بمراعاة البعد الاجتماعى عند التطبيق» ويقول فى موضع آخر: «لكننى أؤكد أنه لا توجد مشاكل كبيرة أو مقلقة فى الشركات التى تمت خصخصتها»(٣٢).

وجدير بالذكر أن هذا الموقف لاتحاد العمال ورئيسه كان موضع انتقاد. فعلى سبيل المثال أبرزت «اليسار» الصادرة عن حزب التجمع عقب نشر هذه الآراء ان رئيس الاتحاد العام للعمال كان أكثر يمينية فى دفاعه عن الخصخصة من الكثير من المفكرين والرأسماليين المصريين الداعين إلى الخصخصة، حيث كان فى الحقيقة متبنيا لوجهة النظر الحكومية فى هذه القضية(٣٣).

ولأحزاب المعارضة فى مصر فى الواقع مواقف مختلفة بشأن قضية الخصخصة ففى حين يؤيد الحزب الوطنى وحزب الوفد والأحرار بيع القطاع العام الذى أصبح يمثل عبئا بسبب الخسائر الفادحة التى يحققها، وضرورة إزالة جميع العقبات والعوائق التى تقف امام عملية الاستثمار وتعرقل انطلاقها، فإن حزبى التجمع والعمل يقفان ضد بيع القطاع العام وسياسة الخصخصة، وينضم اليها حزب الوفد والأحرار فى رفض بيع المرافق الاستراتيجية للدولة واعتبار ذلك مساساً بالمصلحة القومية لمصر(٣٤).

ثالثاً: نتائج الإصلاح الاقتصادى:

١- الآثار الاقتصادية:

بصفة عامة يمكن القول أن هناك تقدماً أساسياً قد تحقق على صعيد الاقتصاد الكلى. فقد شهدت السنوات الاخيرة انخفاضا ملحوظا (بعد تطبيق برنامج الإصلاح) فى نسبة التضخم واستقراراً فى أسعار الصرف، وتحسناً أساسياً فى عجز الميزانية وميزان المدفوعات كما شهدت انخفاضا واضحا فى الدين الخارجى لمصر، وتوفر احتياطيات نقدية معقولة. إن هذا بالطبع يمثل إنجازاً هاماً باعتبار أنه قد تحقق فى غضون فترة قصيرة من الزمن.

وعلى جانب التكيف الهيكلى فإنه تم اتخاذ بعض الخطوات الهامة من جانب الحكومة، كان من بينها إجراءات تم تصميمها لزيادة كفاءة القطاع العام، إرساء الأساس لبرنامج الخصخصة، والوصول إلى مرحلة البيع أو البيع الفعلى لأصول معينة بالقطاع العام، تحرير التجارة الخارجية، رفع أسعار الطاقة لتساير الأسعار العالمية، إصلاح النظام الضريبى، وتنشيط سوق المال. ولكن على الرغم من هذه الجهود، فإنه يلاحظ أن التكيف الهيكلى قد سار بسرعة أقل مما كان محددا بالبرنامج وأقل بطئا مما هو ضرورى للابقاء على قوة الدفع لعملية الإصلاح. ويلاحظ هنا التناقض بين السرعة والسهولة التى تقدم بها إصلاح الاقتصاد النقدى والتردد والتأخر اللذين اتسم بهما إصلاح الاقتصاد الحقيقى. والأسباب التى تفسر هذا التناقض فى مصر تنطبق أيضا وتعد صحيحة بالنسبة للدول الأخرى التى تمر بنفس التجربة وتتمثل أهمها فى الآتى:

- أن إصلاح الاقتصاد الحقيقى يعد أكثر تعقيدا ويتطلب وقتا أطول من إصلاح الاقتصاد النقدى. فالتشوهات الهيكلية تتولد فى النظام عبر فترة طويلة من الزمن، وربما يكون من باب التفاؤل الزائد توقع زوالها فى غضون فترة قصيرة من الزمن.

- أن الإطار العالمى الذى ينفذ فى نطاقه البرنامج يعد غير موات، حين يتسم بالكساد العالمى المستمر والعميق، والانخفاض المستمر فى سعر البترول الذى يعد سلعة تصديرية أساسية، وافتقاد أسواق تصدير هامة عقب انهيار الاتحاد السوفيتى، والاضطراب الاقتصادى فى دول أوربا الشرقية.

وفيما يلى تلقى الدراسة الضوء على بعض الموشرات الاقتصادية الهامة، والتى تشير إلى مدى النجاح فى تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادى، وذلك من خلال مقارنة الآثار الاقتصادية لتلك السياسات بالأوضاع التى كانت سائدة قبل الاضطلاع بعملية الإصلاح. وتمثل هذه المؤشرات فى الناتج المحلى وهيكل تكوينه، والتضخم، والميزان التجارى، وحجم الموازنة، والدين الخارجى.

(أ) الناتج المحلى وهيكل تكوينه:

وتتمثل هذه المؤشرات فى الناتج المحلى وهيكل تكوينه، التضخم، الميزان التجارى، حجم الموازنة والدين الخارجى. وتشير البيانات المتاحة إلى ارتفاع مضطرد لمعدل النمو الحقيقى للناتج المحلى (جدول ١٠) بلغ ٤,٥ ٪ عام ١٩٩٧/٩٦، وذلك مقارنة بـ ٠,٣ ٪ عام ١٩٩٢/٩١.

وقد زاد نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى أيضا بشكل مضطرد من ١٩٨٨ دولار عام ١٩٩٠ إلى ٣٦٠٠ دولار عام ١٩٩٢ إلى ٣٨٠٠ دولار عام ١٩٩٣[٣٥]، أى أن معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلى ما بين عام ١٩٩٠ و ١٩٩٣ قد بلغ ٩١,٪، وهى نسبة مرتفعة بصورة واضحة.

وفيما يتعلق بهيكل الإنتاج، فيمكن القول أن زيادة الناتج المحلى الإجمالى قد تركزت فى قطاع الخدمات، يليه قطاع الصناعة التحويلية، حيث ارتفعت نسبة الناتج المحلى فى قطاع الخدمات من ٥٤ ٪ عام ١٩٨٨ إلى ٦٠ ٪ عام ١٩٩٣، وفى قطاع الصناعة التحويلية من ١٤ ٪ عام ١٩٩٨ إلى ١٦ ٪ عام ١٩٩٣، فى حين انخفض نصيب قطاع الزراعة فى الناتج المحلى الإجمالى من ٢١ ٪ عام ١٩٨٨ إلى ١٨ ٪ عام ١٩٩٣، كذلك انخفضت نسبة الناتج المحلى فى قطاع الصناعة من ٢٥ ٪ عام ١٩٨٨ إلى ٢٢ ٪ عام ١٩٩٣ (جدول١١) وتشير هذه البيانات إلى وجود خلل فى هيكل الناتج، حيث يحتل قطاع الخدمات المرتبة الأولى فى حين يتراجع نصيب كل من الصناعة والزراعة فى هذا الناتج.

ب - التضخـــم:

مثل تخفيض نسبة التضخم هدفاً أساسياً من أهداف برنامج الإصلاح الاقتصادى. وتشير البيانات المتاحة إلى إنخفاض معدل التضخم إلى ٧ ٪ مقابل ما يزيد ٢١ ٪ عام ١٩٩٢/٩١ [٣٦].

جـ - الميزان التجارى:

فيما يتعلق بالتجارة الخارجية، فقد افترض أن تحرير التجارة اذا ما ارتبط بتخفيض الجنيه المصرى سوف يزيد من قدرة الصارات المصرية على المنافسة الخارجية، وسوف يساعد بالفعل فى دمج الاقتصاد المحلى فى السوق العالمى. وفقا لذلك اتخذت الحكومة المصرية إجراءات عديدة لإنجاز الإصلاح التجارى المقترح، فأزالت تقريبا كل الحدود غير الجمركية، كما خفضت من القيود على الواردات، كذلك تم تخفيض نسبة الجمارك من ٧ – ١٢٠ ٪ إلى ٥–٧٠ ٪ مع يناير ١٩٩٥.

وبالنسبة لسعر الصرف، فإنه مع نوفمبر ١٩٩١ تم توحيد سعر الصرف، وتلى ذلك تخفيضات محدودة لقيمة الجنيه، تم بعد ذلك استقرار نسبى لقيمة الجنيه بالنسبة للدولار فى السنوات الاخيرة.

وقد استهدفت هذه التغيرات المختلفة التى حدثت تحسين الميزان التجارى عن طريق تشجيع الصادرات وتوفير الواردات الضرورية للقطاعات الإنتاجية [٣٧] وتشير البيانات المتوفرة بشأن الصادرات والواردات المصرية إلى زيادة الصادرات بصورة مضطردة منذ عام ١٩٩٤ وحتى عام ١٩٩٦، وذلك بعد أن شهدت انخفاضا محدودا ما بين عامى ٩١–١٩٩٣ وقد بلغت قيمة الصادرات عام ١٩٩٦ (٤,٧٠) بليون دولار وذلك مقارنة بمستوى ٢,٩١ بليون دولار عام ١٩٨٩، و ٣,٦ بليون دولار عام ١٩٩٠. كذلك أيضاً زادت الواردات منذ عام ١٩٩٣ بصورة مضطردة بعد أن شهدت بعض الانخفاض ما بين عامى ٩١–١٩٩٢، وقد بلغت قيمة الواردات عام ١٩٩٦ ١٣,٦٨ بليون دولار مقارنة بمستوى ٨,٨٤ بليون دولار عام ١٩٨٩، و ١٠,٣ بليون دولار عام ١٩٩٠. إلا أنه يلاحظ أن معدل زيادة الواردات كان أكبر بكثير من معدل زيادة الصادرات، الأمر الذى أدى فى النهاية إلى تحقيق عجز متزايد فى الميزان التجارى المصرى، وهو ما يعنى أن

الأهداف التى كان يرجوها برنامج الإصلاح الاقتصادى من تحرير التجارة لم تتحقق وفقا لما كان متوقع لها(جدول ١٢).

وقد يعتقد البعض أن التحليل ينبغى أن يتم توسيعه لكى يتضمن الخدمات غير المنظورة nonfactor services وتحويلات العاملين، والتدفقات الرسمية حيث أن إضافتها تؤدى الى تحسين وضع ميزان المدفوعات بصورة أساسية ولكن فى الواقع فإن التأكيد على أهمية هذه المصادر للعوائد والاعتماد بشكل أساسى على استمراريتها ونموها فى المستقبل يمكن أن يجعل الاقتصاد أكثر قابلية للتأثر بالصدمات الخارجية التى قد تؤثر على تدفق تحويلات العمال والمساعدة الرسمية وعوائد السياحة وقناة السويس. وفى ضوء ذلك فإن التغيرات الإيجابية الواضحة فى الحساب الجارى، والتى تشير بالفعل إلى تحوله من عجز بلغ ٢,٤ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٨٨ إلى فائض قدره ٣,٣ ٪ عام ١٩٩٣، لا ينبغى بحثها باعتبارها مستمرة، إذا لم يصاحبها زيادة مستمرة وأساسية فى قيمة الصادرات خاصة الصادرات المصنعة، حيث أنها بطبيعتها أقل قابلية للتأثر بالتغيرات فى عوامل الطبيعة والمناخ- كما فى حالة المنتجات الزراعية[٣٨].

د- حجم الموازنة:

خلال النصف الثانى من الثمانينيات، أصبح عجز الميزانية يشكل مشكلة خطيرة وخانقة، فقد وصل العجز إلى حوالى ١/٥ الناتج المحلى الإجمالى فى الفترة من ٨٨- ١٩٩١، ومع تبنى برنامج الإصلاح الاقتصادى، كان من المخطط خفض عجز الميزانية ليصل الى ١٠,١ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى GDP فى عام ١٩٩٢/٩١. وقد تم التخطيط لمزيد من التخفيضات على أن تتحقق بشكل تدريجى إلى أن يتم إزالة العجز تماما فى ١٩٩٧/٩٦ وبالفعل فقد تمكن برنامج الإصلاح من تحقيق تخفيض كبير فى عجز الميزانية خلال السنوات من ١٩٩٢- ١٩٩٤، حتى أنه سجل مستوى منخفض بلغ ٢,٥ ٪ من الـ GDP فى عام ١٩٩٤[٣٩] ويشير تقرير تقويم الأداء الاقتصادى الذى أعدته وزارة التخطيط والصادر عام ١٩٩٧ إلى انخفاض عجز الموازنة إلى نحو ١ ٪ وهو ما يعنى تقريبا تحقيق الهدف المرجو[٤٠].

هـ- الدين الخارجى :

ومن المؤشرات الإيجابية والهامة أيضا انخفاض الدين الإجمالى لمصر من ٤٠,٤٤ بليون دولار عام ١٩٩٠ إلى ٣١,٦ بليون دولار عام ١٩٩٢، ٣١,١ بليون دولار عام ١٩٩٣، إلا أنه ارتفع قليلا خلال عامى ١٩٩٤، ١٩٩٥ حيث بلغ ٣٣,٤ ، ٣٤,٤ بليون دولار على التوالى، ولكنه عاود الانخفاض ليصل إلى ٣١ بليون دولار عام ١٩٩٦[٤١]. وكنسبة من الناتج المحلى الإجمالى، تراجع الدين الإجمالى ليصل إلى ٤٧٪ فى منتصف عام ١٩٩٦، مقابل ٧٥٪ عام ١٩٩٢/٩١[٤٢]. كذلك انخفضت نسبة خدمة الدين من ٢٦,٣٪ عام ١٩٩٠ إلى ١٥,٣٪ عام ١٩٩٢، ١٢,٦٪ عام ١٩٩٣ و ١٩٩٤، ثم ارتفعت لتصل إلى ١٣,٨٪ عام ١٩٩٥، إلا أنها انخفضت مرة أخرى إلى ١٣٪ عام ١٩٩٦[٤٣]. ولكن ينبغى الإشارة إلى أن انخفاض عبء الديون يعود فى جانب أساسى منه إلى الغاء نسبة كبيرة من ديون مصر خلال السنوات الأولى من التسعينيات، ومن ثم فإن هذا المؤشر الإيجابى من الصعب أن يتم عزوه إلى سياسات الإصلاح الاقتصادى.

٢- الاثار الاجتماعية :

تتناول الدراسة فيما يلى بعض الآثار الاجتماعية لعملية الإصلاح الاقتصادية فتتطرق إلى بحث تأثير تلك العملية على مجالين أساسيين هما الصحة والتعليم باعتبارهما من أهم مجالات التنمية البشرية، كذلك تركز الدراسة على قضيتى البطالة، والفقر فى المجتمع المصرى، وانعكاسات سياسات الإصلاح الاقتصادى عليهما.

أ- الاثار الاجتماعية فى مجالى الصحة والتعليم:

بداية تشير البيانات المتاحة إلى انخفاض الإنفاق الحكومى على التعليم كنسبة من إجمالى الإنفاق من ١٣,٤٪ عام ١٩٩٠ إلى ١٠,٣٪ عام ١٩٩٣. كذلك انخفض الإنفاق على الصحة من ٢,٨٪ عام ١٩٩٠ إلى ٢,١٪ عام ١٩٩٣[٤٤].

وقد يعتقد الكثيرون للوهلة الأولى أن انخفاض الإنفاق فى مجالى الصحة والتعليم قد ارتبط به تدهور الأوضاع التعليمية والصحية بمصر، ولكن المؤشرات العديدة الأخرى المتاحة، والتى ربما تكون أكثر صدقا على الأهمية التى توليها الحكومة للتعليم والصحة

فى ظل عملية الإصلاح الاقتصادى، تشير إلى غير ذلك، أو على الأقل تشير إلى أن الصورة ليست بهذا القدر من القتامة التى يتصورها الكثيرون.

فبالنسبة للتعليم، يوضح مؤشر تعليم الكبار أن هناك ارتفاعا فى نسبة التعليم من ٤٨,٤ ٪ عام ١٩٩٠ إلى ٤٩,٨ ٪ عام ١٩٩٣[٤٥] وهذا الارتفاع رغم محدوديته، إلا أنه يشير إلى اهتمام الحكومة بقضية محو الأمية وقيامها برعاية البرامج المخصصة لهذا الغرض.

كذلك من المؤشرات الهامة فى مجال التعليم نسبة المقيدين بالتعليم من المجموعات المختلفة وتشير البيانات المتاحة إلى ارتفاع هذه النسبة فيما يتعلق بالتعليم الابتدائى من ٩٧ ٪ عام ١٩٨٩ إلى ١٠١ ٪ عام ١٩٩٢، فى حين أنها قد انخفضت بالنسبة للمقيدين بالثانوى من ٨١ ٪ عام ١٩٨٩ إلى ٨٠٪ عام ١٩٩٢[٤٦]. وعلى الرغم من هذا الانخفاض المحدود إلا أن هذا المؤشر الأخير قد يفيد فى الدلالة على وجود نوع من ظاهرة التسرب من التعليم نتيجة الانخفاض في دخول الكثير من الشرائح والناتج عن سياسات الإصلاح الاقتصادى. فتجميد حجم التوظيف الحكومى وتقليل الزيادة فى المرتبات إلى أقل من الزيادة فى معدل التضخم، وتشجيع الموظفين على ترك الخدمة مبكرا، جميعها تؤدى إلى تخفيض الدخول الاسمية كما أن السياسات المالية والنقدية الانكماشية وتخفيض الاستثمارات تؤدى إلى تخفيض فرص العمل، وتبعا لذلك تخفيض الدخول الاسمية. كذلك شهدت الدخول انخفاضا حقيقياً من خلال زيادة أسعار معظم السلع والخدمات ويعد الفقراء أكثر الفئات تضررا من هذا الارتفاع فى نفقة المعيشة حيث يعانون أصلا من انخفاض دخولهم، ويشكل الدعم نسبة كبيرة من ميزانيتهم. ومن شأن هذا كله تخفيض الطلب على التعليم خاصة بالنسبة للفقراء الذين يتسرب أطفالهم عادة من المدارس، حيث يفضلون ترك التعليم والاتجاه إلى العمل بأى نشاط اقتصادى يدر دخلا للأسرة يعوضها عن انخفاض الدخل الإسمى أو الحقيقى ويساعدها على مواجهة نفقات المعيشة المرتفعة[٤٧].

بالنسبة للصحة، فعلى الرغم من انخفاض الإنفاق الحكومى عليها كنسبة من الإنفاق الكلى، إلا أن هناك مؤشرات مختلفة تدل على استمرار وتطور الرعاية الصحية فقد ارتفع توقع الحياة عند الميلاد من ٦٠,٣ سنة ١٩٩٠ إلى ٦٤ سنة ١٩٩٣. كذلك انخفض معدل

وفيات الأطفال الرضع (لكل ألف من المواليد الأحياء) من ٦٦ عام ١٩٩٠ إلى ٦٤ عام ١٩٩٣ . أيضا انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة من ١٢٥ عام ١٩٨٨ إلى ٥٩ عام ١٩٩٢ ، وهي جميعها مؤشرات إيجابية[٤٨] .

وبصفة عامة، ارتفع مؤشر دليل التنمية البشرية (HDI) من ٠,٣٨٩ عام ١٩٩٠ إلى ٠,٦١١ عام ١٩٩٣ ، بما يدل على أن هناك اهتماما متزايدا بالتنمية البشرية على الرغم من إجراءات الإصلاح الاقتصادى التى قد تبدو أنها ذات أثر سلبى عليها، وهو ما يدل بدوره على قدر من الوعى الحكومى بضرورة مراعاة وعدم إغفال البعد الاجتماعى قدر المستطاع فى إطار ما يتخذ من سياسات وإجراءات اقتصادية، وان كانت هناك دائما حاجة إلى المزيد.

ب - البطالـــــة:

فى واقع الأمر، فإن المشكلة الأساسية والخطيرة التى يبدو أنها تمثل تحديا أساسيا للحكومة المصرية وسياساتها الإصلاحية تتمثل فى البطالة، التى تعد من أكثر المشكلات الاجتماعية حدة وخطورة فى مصر منذ تحولها إلى السياسات الاقتصادية الليبرالية فى السبعينيات، نظرا لارتباطها بمشكلات أخرى كالفقر وتدنى إشباع الحاجات الاجتماعية الأساسية، والعنف السياسى.

ولقد تمثل أحد الاهداف الأساسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى فى تخفيض الأجور بحيث لا تزيد نسبتها عن ١٥ ٪ من (TGE)، وهو ما يمكن تحقيقه فقط عن طريق تخفيض نسبة النمو فى التوظيف بالقطاع العام وتخفيض نسبة نمو الاجور الاسمية[٤٩] .

ووفقا لأحدث بيانات أفرزها الحصر الشامل الذى قام به مركز المعلومات ودعم القرار لمجلس الوزراء وشمل جميع محافظات مصر، وتحدد له إطار زمنى يمتد ما بين عام ١٩٨٣ وهو العام الذى توقفت فيه الدولة رسميا عن تشغيل الخريجين– وعام ١٩٩٣ ، تبين أن عدد فائض الخريجين بلغ فى نهاية عام ١٩٩٣ نحو ١,٤٢٥ مليون متعطل، يضاف إليهم نحو ٤٧٨ ألف متعطل من غير حملة المؤهلات، وبذلك فإن الحجم الكلى للبطالة يبلغ نحو ١,٩٠٠ مليون متعطل، ويبلغ المعدل القومى للبطالة نحو ١٢,٢ ٪ (وإن

كان هناك تحفظات عديدة حول هذه الارقام) . ويمثل الذكور نحو ٥٥ ٪ من إجمالى المتعطلين، فى حين يمثل الاناث ٤٥ ٪ منهم. ويبلغ نسبة العاطلين من الخريجين الذين يقطنون الريف نحو ٧١ ٪ من إجمالى فائض الخريجين(٥٠) .

ولقد خلا برنامج الإصلاح الاقتصادى من أية سياسات مباشرة للتعامل مع الجوانب الاجتماعية للإصلاح، وعلى وجه الخصوص مشاكل العمالة والفقر وافتقد البرنامج لسياسات التشغيل رغم أن من بين أهم الآثار المتوقع أن تصاحب تطبيق البرنامج هو تصاعد معدلات البطالة على الأقل فى المراحل الأولى، وذلك نتيجة لعدة أسباب:-

* الإجراءات الانكماشية التى عادة ما تتقرر فى مرحلة التثبيت لبرنامج الإصلاح والتى تتضمن زيادة نسبة الفائدة، وفرض سقوف ائتمانية صارمة، وزيادة أسعار المدخلات، وتخفيض قيمة العملة.

* تقليل فرص إيجاد وظائف فى الحكومة وقطاع الأعمال العام بهدف السيطرة على الإنفاق العام وتقويض التدخل الحكومى فى سوق العمل.

* خصخصة المشروعات العامة(٥١) .

وفى ضوء ذلك فإن الأمر يتطلب برنامج حكومى يتضمن مجموعة من السياسات الملائمة للتعامل مع مشكلات البطالة والفقر، نظرا لافتقاد البرامج التى تصممها مؤسسات التمويل الدولية لمثل هذه السياسات. وتجدر الإشارة الى أن الصندوق الاجتماعى للتنمية، والذى انشىء بالقرار الجمهورى رقم ٤ لسنة ١٩٩١ للتخفيف من وطأة إجراءات الإصلاح الاقتصادى، والذى تتمثل أحد أهم أهدافه فى المساهمة فى حل مشكلة البطالة من خلال توفير فرص عمل جديدة دائمة ومؤقتة(٥٢)، لم يقم بالدور المتصور له، حيث أن جهوده المبذولة فى هذا الإطار لا تتناسب مع الجهود المطلوبة لمواجهة تزايد معدلات البطالة، وذلك نتيجة المشكلات التى تواجه هذا الصندوق وأسلوب إدارته لمنح القروض لمشروعات التنمية الصغيرة وغيرها، فضلا عن ضعف موارده المالية(٥٣) .

جـ- الفقـــر :

وأخيرا فإنه فيما يتعلق بتأثير الإصلاح الاقتصادى على الفقر، فإنه لا توجد فى الواقع دراسة علمية حديثة تدرس تأثير الإصلاح الاقتصادى على الفقر خلال

التسعينيات. ولقد اعتمدت أحدث دراسة تناولت تأثير الإصلاح الاقتصادى على الفقر، على دراسة للإنفاق والدخل، أجريت فى ١٩٩١/٩٠، ومقارنتها بنتائج دراسات خاصة بميزانية الأسرة فى سنوات ١٩٨٢/٨١، ١٩٧٥/٧٤، والإحصاء الرسمى السكانى فى ١٩٨٦. وبالتالى فلا يمكن الاعتداد بنتائجها للحكم على تأثير الإصلاح الاقتصادى خلال التسعينيات على مستوى الفقر.

بيد أن هناك بعض النتائج العامة التى انتهت إليها الدراسة والتى يمكن الاسترشاد بها فى تبين احتمالات تأثير سياسة الإصلاح الاقتصادى على الفقراء، ومن بين هذه النتائج ما يلى:-

١ - أن إجراءات التكيف يمكن أن تضر جماعات السكان من خلال ثلاث زوايا:

- بإعتبارهم كاسبى دخول، من خلال وضعهم الوظيفى ومستويات الأجر الحقيقى لهم.

- باعتبارهم مستهلكين، يمكن أن يتأثر مستوى معيشتهم بالتغيرات فى أسعار السلع والخدمات.

- باعتبارهم مستفيدين من الخدمات الاجتماعية للحكومة.

٢ - ان الإصلاحات بالقطاع العام لها تأثير أساسى وخطير على الدخول النقدية للفقراء، ويعود ذلك إلى احتمال فقدان الوظائف، المصاحب لعملية الإصلاح وحيث أن فرصة الحصول على وظيفة ترتبط عكسيا بالأمية، أو المستوى المنخفض من التعليم، والمهارات المنخفضة، وحيث أن هذه الخصائص تمثل بصورة نمطية خصائص الفقراء، فإنه من المحتمل أن يكون هؤلاء الفقراء أول الخاسرين لوظائفهم، وآخر من يمكنهم الحصول على فرص عمل جديدة.

٣ - أن تأثير التغيرات فى الأسعار يفرض تهديدا خطيرا على الأمن الغذائى للقطاعات الفقيرة من السكان، والتى تعد الأكثر تأثرا بالتغيرات فى الأسعار خاصة فى المناطق الحضرية حيث يمثل الغذاء نسبة كبيرة من إنفاقهم.

كذلك فإن انخفاض نصيب الفرد من الإنفاق الحكومى على الصحة، مع ضعف نوعية الخدمات الصحية التى تقدمها المستشفيات ووحدات العلاج الحكومية بالفعل، من

المتوقع أن تضر بالفقراء فى المقام الأول باعتبارهم يعتمدون على تلك الوحدات للحصول على الرعاية الصحية الأساسية لهم. علاوة على ذلك فإن برنامج العلاج بالتكلفة المقدم فى مجال الصحة من المحتمل أن يزيد العبء على الفقراء.

٤ - يعتمد الأطفال الفقراء على التعليم ذى التكلفة المنخفضة أو المقدم بالمجان، وبالتالى فإن اختفاء مثل هذا النوع من التعليم سيجعلهم ينصرفون تماما عن التعليم، إلى جانب ذلك فإن النوعية المتدنية من التعليم المقدم فى المدارس العامة، والكثافة المرتفعة للفصول وظاهرة التعليم الخاص واسع النطاق فى المرحلتين الثانوية والجامعية، أعاد ظهور عنصر الانحياز الاجتماعى ضد الفقراء، مع فرص غير متكافئة للحصول على مستوى ملائم من التعليم، ومن ثم فأى تخفيض فى الإنفاق العام على التعليم سوف يزيد سوءاً الخدمة العامة التعليمية المتدهورة بالفعل، والتى سوف تؤثر بدورها بشكل غير موات على الفقراء الذين لا يمكنهم تحمل عبء المدارس الخاصة أو الدروس الخاصة(٥٤).

وإلى جانب تأثر الطبقات الأكثر فقرا بإجراءات الإصلاح الاقتصادى، فإن الطبقة الوسطى كانت أيضاً من أكثر الطبقات تأثراً بتلك الإجراءات. ففضلا عن معاناتها المباشرة من إجراءات التثبيت والتكيف الهيكلى، فإنها قد وجدت مكانتها الطبقية تهتز بشدة وتفقد جانبا كبيرا من نفوذها لصالح الجماعات الطبقية العليا المتمثلة فى رجال الأعمال الجدد وربما كان أكبر تحد تواجهه الطبقة الوسطى المصرية هو ضعف العلاقة بين العمل ورأس المال، اذ لم يعد تكوين رأس المال مرتبطا بالعمل فى حالات كثيرة وتلك قضية ترتبط بمضمون تنشئة الطبقة الوسطى ويطرح ذلك عددا من التساؤلات حول مصير أخلاقيات العمل والفساد البيروقراطى وانتشار الجريمة والعنف كوسيلة للتكيف مع الواقع الذى فرضه الإصلاح الاقتصادى(٥٥).

والواقع أن خطورة مشكلات البطالة والفقر وتزايد حدة التفاوت الاجتماعى تكمن ليس فقط فى الأزمات المجتمعية التى تنجم عنها، ولكن أيضا فى ارتباطها بظواهر سياسية خطيرة كالعنف والتطرف وتزايد معدلات الجريمة، والتى يغذيها من ناحية أخرى ضعف قنوات المشاركة السياسية، الأمر الذى يمثل فى النهاية خطرا أساسيا للمجتمع والدولة، ويتطلب تحركا رسميا فى صورة برامج وسياسات تنفذ بفاعلية للوصول إلى

حلول لتلك المشكلات الاقتصادية التى من المتوقع أن تزداد حدة فى ظل استمرار سياسات الإصلاح الاقتصادى وإجراءاته(٥٦).

رابعا: عوامل الجذب والطرد فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى:

كما هو الحال بالنسبة لدولتى غانا وشيلى فإن الحكومة المصرية تواجه بنوعين من العوامل: يشير الأول الى العوامل التى ساعدت ولاتزال تساعد الحكومة المصرية على إنجاز المراحل الاولى لعملية الإصلاح الاقتصادى بنجاح (عوامل الجذب)، أما النوع الثانى (عوامل الطرد) فهو يشير الى العوامل التى تعمل على إعاقة جهود الحكومة المصرية عن استكمال خطوات عملية الإصلاح خاصة جانبها الهيكلى، وأهمها عدم وجود قاعدة جماهيرية مؤيدة لعملية الإصلاح وفيما يلى ستتناول الدراسة هذين النوعين من العوامل على التوالى:

١- عوامل الجذب:

وجدت مجموعة من العوامل ساعدت الحكومة المصرية على الاضطلاع بسياسات الإصلاح الاقتصادى منذ أن عقدت اتفاقها مع صندوق النقد الدولى فى مايو ١٩٩١ دون مقاومة شعبية تذكر رغم الأعباء الواضحة التى انطوى عليها تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى، وذلك على عكس الحال فى محاولاتها السابقة تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادى المدعمة من قبل الصندوق، والتى صادفت الفشل، إما بسبب المقاومة الشعبية التى لاقتها (أحداث ١٩٧٧) أو بسبب خوف الحكومة من تكرار رد الفعل الشعبى العنيف (اتفاق ١٩٨٧).

والسؤال الذى يثور هنا يدور حول الأسباب التى مكنت الحكومة من تنفيذ سياسات الإصلاح وقطع شوط ناجح إلى حد كبير فى هذا الشأن. والواقع أن هناك مجموعة من العوامل التى يمكن إيرادها لتفسير نجاح الحكومة حتى الآن فى تطبيق الكثير من سياسات الإصلاح الاقتصادى دون مقاومة شعبية واضحة، من أهمها ما يلى:

١ - أن الاتفاق مع صندوق النقد الدولى جاء عقب أزمة اقتصادية حادة، تبين خلالها أنه فى ظل غياب اتفاق جديد مع الصندوق فإن مصر سيكون عليها أن تواجه مشكلات توفير القمح والدقيق اللازمين للاستهلاك لشهور قليلة تالية.

وقد تم التمهيد لهذا الاتفاق عن طريق وسائل الإعلام المختلفة خاصة الصحافة، التى قامت بحملة واسعة قبيل الاتفاق أبرزت خلالها المشكلات الاقتصادية التى تعانيها مصر، وأنه لم يعد هناك طريقا ممكنا سوى تبنى برنامج متكامل لإعادة الهيكلة، وأنه كلما تأجل الإصلاح الاقتصادى كلما كانت المحاولات المستقبلية فى هذا الاتجاه أصعب وتمت مصارحة الشعب بطبيعة المشكلات والتضحيات المطلوبة خلال الفترة القادمة، وبالتالى أعدت الجماهير لاستقبال المشكلات المتوقعة، مما كان له أثره فى تحجيم احتمالات رد الفعل الشعبى العنيف.

إلى جانب ذلك، فإن هذا الاتفاق لم يكن الأول من نوعه مع الصندوق، ولكن سبقه عدة اتفاقيات، وبالتالى فقد أصبح هناك نوع من الاعتياد للمشكلات التى تصاحب عادة مثل هذه الاتفاقيات لدى المواطنين، فتوارى عنصر الصدمة الذى يمثل غالبا المفجر الأساسى لردود الفعل الشعبية العنيفة. أضف إلى ذلك أن الكثير من تلك المشكلات المتوقعة كان الشعب بالفعل قد بدأ يعايشها قبل بدء تطبيق البرنامج مثل ارتفاع أسعار الكثير من السلع والخدمات، تخفيض الدعم، البطالة، تدهور القيمة الحقيقية للأجور.. الى آخر ذلك، من المشكلات التى تصاحب عادة تطبيق المراحل الأولى من الإصلاح الاقتصادى، وبالتالى فلم تكن المشكلات جديدة بالنسبة للشعب المصرى (وإن كانت قد زادت حدتها)، الأمر الذى ساهم أيضا فى توارى عنصر الصدمة والتمهيد لتقبل المشكلات المصاحبة لتنفيذ البرنامج الاصلاحى.

وقد لجأت الحكومة المصرية من جانبها إلى اتباع مجموعة من التكتيكات الهامة لتجنب حدوث اضطرابات واسعة النطاق من أهمها اتباع سياسة الرفع التدريجى، وغير المعلن مسبقا لأسعار السلع والخدمات الأساسية التى تمس حياة ومعيشة الشعب خاصة فئاته الفقيرة، أو اللجوء إلى رفع الأسعار بصورة غير صريحة كأن يتم تقديم الخدمة الواحدة أو السلعة الواحدة بأسعار متفاوتة، مثلما حدث بالنسبة لرغيف الخبز، والذى تم

تقديمه بأنواع متعددة وبأسعار متفاوتة ولكن مع الحرص على الابقاء على سعر رغيف الخبز العادى دون تغيير.

ومن جانبها لجأت الجماهير إلى محاولة التكيف مع سياسات الإصلاح والتكييف، بدلا من مقاومتها من خلال وسائل شرعية مثل فك المدخرات، تسييل بعض الأصول، العمل الاضافى، اللجوء إلى نظام التقسيط للحصول على احتياجاتها المختلفة، الهجرة للدول العربية النفطية.. الخ، ومن خلال وسائل أخرى غير شرعية مثل الفساد الادارى (الحصول على رشاوى مثلا) مما كان له أثره فى التخفيف من حدة الصعوبات والمعاناة الناجمة عن سياسات الإصلاح والتكييف.

٢ – يرى البعض – وتتفق الباحثة معهم – أن الأشياء تبدو فى مصر أفضل بكثير مما تشير اليه البيانات الاقتصادية المتاحة. على سبيل المثال تحتفظ الشركات الخاصة بنوعين من الحسابات احدهما رسمى، ويعطى صورة أقل بكثير من الحقيقة عن الأرباح المتحققة، للعمل على تخفيض الالتزامات الضريبية، والآخر يعطى صورة فعلية عن الأداء الحقيقى. وعادة ما تستند الحسابات القومية إلى البيانات الرسمية، وليست الحقيقية من القطاع الخاص.

والأكثر أهمية من البيانات المحرفة هو الغياب الكامل لها، وهو ما يجسد حالة الاقتصاد الأسود أو السرى black or underground Economy فهناك بعض القطاعات التى تدر ناتجا أكبر بكثير من الناتج المسجل رسميا بالحسابات القومية على سبيل المثال فإن الحسابات القومية لمصر فى عام ٨٧– ١٩٨٨ سجلت تحقيق السياحة لعائد قدره ٨٨٤ مليون دولار فى حين أن تقدير السفارة الأمريكية فى القاهرة، والذى اعتمد على مصادر أخرى غير تلك البيانات المسجلة من جانب البنوك قد تمثل فى ١،٨ بليون دولار للعام نفسه(٥٧).

إلى جانب ذلك فإن الكثير من فئات الشعب خاصة فئات الهامشين الحضريين لجأت إلى تحسين أوضاعها المادية من خلال امتهان مهن تدر دخولا لا تدرجها الحسابات القومية (كالدروس الخصوصية– العمل بأنشطة مختلفة داخل المنازل كالحياكة. أو

صناعة السجاد والمفروشات- إصلاح الأجهزة... الخ) ويقدر الكثيرون هذا الجزء من الاقتصاد غير الرسمى باعتباره يمثل جزءاً هاما وأساسياً من الاقتصاد، ومن ثم ينبغى العمل على محاولة تقديره أو إدراجه ضمن الحسابات القومية.

وهكذا فإذا ما تم تسجيل النشاط الاقتصادى المصرى بصورة أكثر دقة فى الإحصاءات الرسمية، فإن ذلك من شأنه أن يرفع قيمة نصيب الفرد من الناتج القومى، ويعطى صورة حقيقية عن حجم دخول فئات الشعب المختلفة، مما يساهم جزئيا فى فهم عدم لجوء غالبية أفراد الشعب إلى ردود فعل عنيفة إزاء إجراءات الإصلاح وتبعاتها.

٣ - الأمر الثالث والذى يعد أكثر أهمية فى فهم نجاح الحكومة المصرية فى قطع شوط على طريق تنفيذ الإصلاح الاقتصادى دون مقاومة تذكر، هو طبيعة النظام السياسى وسماته الأساسية. فعلى الرغم من أن النظام السياسى المصرى قد شهد منذ الثمانينيات مجموعة من التطورات السياسية الايجابية من منظور الديمقراطية (عدم لجوء رئيس الجمهورية إلى اتخاذ أى تدابير أو اجراءات استثنائية يستفتى عليها الشعب- استكمال مجلس الشعب الحالى دورته الدستورية فى ظل التعددية الحزبية- اتساع نطاق حرية التعبير أمام احزاب المعارضة، والقيام بإلغاء مجموعة من القوانين المقيدة للممارسة الديمقراطية فى مصر) إلا أن هناك مجموعة من السلبيات التى لا تزال تصاحب تجربة التطور الديمقراطى فى مصر، من أهمها ما يلى:-

١ - وجود قيود فعلية على تداول السلطة سلميا بين الأحزاب، فى ضوء احتكار حزب واحد (الحزب الديمقراطى الحاكم) للسلطة، فالحزب الديمقراطى يمثل فى الواقع أداة للسيطرة الحكومية أكثر من كونه أداه للتغيير، مما يؤثر سلبيا على المشاركة السياسية، حيث أن نتيجة الانتخابات معروفة سلفا، والتوازن السياسى محسوم مقدما لصالح أحد الأحزاب. ويرتبط بذلك مشكلة فاعلية النظام الحزبى فى مصر فى ظل محدودية تأثير وإسهام الأحزاب القائمة فى تطوير الأداء السياسى المصرى وتوفير القنوات الشرعية الفعالة للمشاركة السياسية(٥٨).

وفى هذا الإطار تفرض العناصر المعتدلة الوسطية للإسلام السياسى بصفة خاصة معضلة صعبة أمام النظام. حيث أنه ليس من الطبيعى أو من العدل أن يتم استبعاد أو

تجاهل مثل هذه القوة السياسية ومنعها من لعب دور فى الحياة السياسية للدولة، حتى وان كان المبرر لذلك هو الشك فى أنهم يتظاهرون بإقرارهم للديمقراطية فقط كوسيلة للوصول إلى السلطة، وبمجرد تحقيق غرضهم فانهم سوف يظهرون حقيقتهم كأعداء للديمقراطية. فعلى الرغم من أن هذه المخاوف والشكوك لا يمكن رفضها تماما إلا أن هذه المقولات لا يمكن أن تمثل مبررا كافيا لاستبعاد الإسلام السياسى بالتحديد من لعب دور ما، ولذا فإن الحوار مع هذه العناصر، والاتفاق من خلال هذا الحوار على مبادىء معينة للعمل السياسى يصبح أمراً مطلوبا وملحا(٥٩).

٢ - استمرار الحاجة إلى تعزيز الدور الرقابى والتشريعى لمجلس الشعب.

٣ - استمرار العمل بقانون الطوارىء رغم مطالبة الأحزاب والقوى المعارضة بوقفه.

٤ - موقف الدولة إزاء النقابات المهنية التى تعد من أهم وأنشط مؤسسات المجتمع المدنى فى مصر، حيث قامت الدولة من خلال إصدار مجموعة من التشريعات بتدعيم واستكمال سيطرة الدولة على النقابات وفرض قيود على حرية الانتخابات بها.

٥ - قضية حقوق الإنسان، والتقارير القائلة بتعرضها لتجاوزات وانتهاكات، على الرغم من تشكيك الدولة فى صحة هذه التقارير ومصادرها(٦٠).

وفى حقيقة الأمر، فإن مثالب وسلبيات التطور الديمقراطى فى مصر يبدو أنها لم تمنع، بل ربما هى التى وفرت المناخ المواتى الذى مكن الحكومة من اجتياز المراحل الأولى لعملية الإصلاح التى تمس بطبيعتها جوهر معيشة غالبية المواطنين خاصة الفقراء منهم، وتجسد المرحلة الانتقالية الصعبة التى عادة ما تنطوى على تهديدات خطيرة للنظام الذى يسعى لاجتيازها، وتتيح الفرصة أمام من يجتازها بنجاح، لكى يخطو خطوات أكثر ثقة وثباتا نحو إتمام عملية الإصلاح.

ولا يعنى ذلك الإقرار بعدم أهمية الديمقراطية أو الحاجة إليها، فالديمقراطية مطلوبة لذاتها بغض النظر عن عملية الإصلاح الاقتصادى ولكن يبدو أنها لا تفضى بالضرورة إلى نجاحه، فالديمقراطية عملية تاريخية معقدة قد يستغرق إتمامها عقودا من الزمن، ولا يمكن للإصلاح الاقتصادى أن ينتظرها. بل أن الديمقراطية الحقة قد تأتى بقوة سياسية

إلي الحكم لا ترى ما يراه خبراء الإصلاح الاقتصادى فى الداخل أو الخارج، وقد تسفر عن ميزان هش للقوى السياسية يشيع معه عدم الاستقرار السياسى على نحو غير موات بالمرة لعمليات الإصلاح الاقتصادى. وفى هذا الإطار فإن ديمقراطية عملية وصنع وتنفيذ المراحل المختلفة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى ذاته بمعنى عدم اقتصار المشاركة فيها على خبراء السلطة أو النخبة دون الجماهير ربما تكون ضمانا أهم لنجاح تنفيذ الإصلاح الاقتصادى، وأن كان ذلك لا يعنى أن بعض الاجراءات العاجلة ذات الطبيعة الديمقراطية لن تكون مواتية لعمليات الإصلاح الاقتصادى، بل إنها ربما تكون ضرورية لإنجاحه[٦١].

وفى هذا الإطار قام الرئيس مبارك بخطوة إيجابية عندما ترأس مؤتمر الحوار الوطنى فى يونيو- يوليو ١٩٩٤، والذى دعا إليه الأحزاب السياسية المعارضة (وإن كان قد شابه استبعاد بعض القوى أو التيارات الإسلامية من المشاركة فيه)، إلى جانب اتحادات التجارة وعدد من الشخصيات السياسية البارزة. وكان أحد أهدافه الأساسية هو احتواء الآثار السياسية الناتجة عن إجراءات التقشف الاقتصادى وتنبع أهمية هذا المؤتمر من أن الحوار يعد أحد وسائل التعبير عن الرأى وبناء درجة أكبر من الإجماع الوطنى إزاء المشكلات القائمة، وتكتيل كافة الجهود فى اتجاه دفع عملية الإصلاح الشامل فى مصر فى كافة المجالات وعلى سبيل الاستجابة لبعض توصيات المؤتمر بشأن إلغاء القوانين المقيدة للممارسة الديمقراطية فى مصر، قام الرئيس مبارك بإصدار عدة قرارات بتعديل بعض أحكام القانون لتهيئة مناخ أكثر مواتاة لمباشرة الحقوق السياسية[٦٢].

٢- عوامل الطرد:

على الوجه الآخر للعملة، تواجه الحكومة المصرية على طريق تنفيذ برنامج الاصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى مجموعة من العقبات التى تشدها فى الاتجاه الآخر بعيدا عن السير فى اتجاه إكمال وإتمام عملية الإصلاح، من أهمها انتفاء القاعدة الجماهيرية المؤيدة لعملية الإصلاح الاقتصادى. فهناك معارضة للإصلاح تأتى من قبل كبار البيروقراطيين، وسكان المدن الذين يعانون البطالة والفلاحين الفقراء والعمال المنظمين.

إن هؤلاء الخاسرين هم الذين يحصلون على فوائد أساسية مشروعة أو غير مشروعة من النظام والوضع الحاليين، ويرون أن وضعهم يواجه تهديدا بفعل برنامج الإصلاح الاقتصادى.

ومن المفترض أن تحديد الخاسرين عادة ما يتم بسهولة، وهم عادة لديهم القدرة على تنظيم أنفسهم، والتعبير عن رؤاهم، ومن ثم التأثير على صانع القرار. وكمثال، فإن برنامج الخصخصة يبرز مجموعة من الخاسرين تضم المديرين وأصحاب الوظائف العليا بالمؤسسات العامة، الذين من المحتمل أن ينظروا إلى الخصخصة كطريق أكيد لفقدان وظائفهم. كذلك قادة إتحاد التجارة الذين يحصلون على فوائد أساسية مادية وغير مادية من القطاع العام، وأيضا العمال الذين يهددهم شبح البطالة عندما تنتقل المؤسسة إلى القطاع الخاص. إن كل هذه الفئات غير مؤيدة أو على الأقل غير متحمسة لعملية الخصخصة، وكل منها يحتل موقعا يمكنه من جعل النظام السياسى يستشعر وجهة نظرها(٦٣).

ولكن هناك اختلاف فى الرؤى بشأن تقييم مدى تأثير كل من هذه الفئات، فعلى سبيل المثال هناك اختلاف واضح بشأن تقييم مدى تأثير العمال، فهناك من يقترح أن المعارضة العمالية مثلت دائما عقبة هائلة أمام الخصخصة وأن صانعى السياسة المصرية يخشون من الاضطرابات العمالية(٦٤)، فى حين يقترح البعض الآخر- وتتفق الباحثة معهم- أن العمال منقسمون، وأنهم يكتسبون كيانهم من أعلى بدلا من أن يكتسبوه من خلال التنظيم والصراع، وأنهم يفتقدون المزيج الضرورى للمعارضة المؤثرة: المهارة والتدريب والوضع الاستراتيجى Strategic Location(٦٥).

وعلى صعيد تحرير التجارة، فإن الإصلاح الاقتصادى يعنى إزالة جميع القيود على الواردات (ماعدا الواردات ذات الصلة بمجالات أمنية أو صحية) ورفع القيود الجمركية، وتعديل مستوى الحماية الجمركية. ويواجه هذا الاتجاه فى الإصلاح استياءاً شديداً من جانب المنتجين المحليين الذين اعتادوا مستوى من الحمائية أعفاهم من عبء نظام التنافس الأجنبى. وهؤلاء المعارضون لديهم أيضا فى هذه الحالة قدرة كبيرة على التعبير عن آرائهم وممارسة قدر من التأثير على صانعى القرار.

وبصفة عامة فإن الخاسرين من عملية الإصلاح عادة ما تكون لديهم القدرة على إيقاف عملية الإصلاح أو العمل على إبطاء سرعتها عما هو مطلوب للتغلب على التشوهات والاختلالات، أو تغيير ترتيب إجراءات الإصلاح مما قد يسفر عن اتباع نمط أقل فاعلية(٦٦).

ويرى الكثيرون أن قدرة هؤلاء الخاسرين على التعبير عن رفضهم لسياسات الإصلاح، وفرض تأثيرهم على صانعي القرار على هذا النحو تعد أكبر من قدرة المؤيدين لسياسات الإصلاح الذين عادة ما يكونون مبعثرين على مستوى الاقتصاد، ولا تتوافر أمامهم التنظيمات التي تمكنهم من تصميم ائتلاف فعال يكون قادرا على التعبير عن تأييده لعملية الإصلاح، ومن ثم ممارسة التأثير على صانعي القرار في هذا الاتجاه. ويشيرون في هذا الصدد إلى عامة المواطنين الذين يفتقدون القدرة على التعبير عن تأييدهم لسياسات الإصلاح بصوت واحد مؤثر، على الرغم من أنهم المستفيدون من التخلص من القطاع العام الفاسد وغير الكفء، وهم أيضاً المستفيدون من تحرير التجارة في صورة كفاءة أعلى وأسعار أقل(٦٧).

ولكن يبدو في الواقع أن دائرة المستفيدين لا تقتصر على عامة المواطنين (اذا افترض أنهم بالفعل مستفيدون)، ولكنها تتسع لتضم فئات أخرى أهمها رجال الأعمال المنظمين، على أعلى مستويات التنظيم (من خلال جمعية رجال الأعمال المصريين) وتربطهم برجال الأعمال بالخارج خاصة الأمريكيين روابط تنظيمية ومصلحية وثيقة (من خلال آليات تنظيمية مختلفة من أهمها المجلس الرئاسي المصري الأمريكي)، ومن خلال هذه التنظيمات المختلفة يتمكن رجال الأعمال من ممارسة نفوذ وتأثير ليس بمحدود على صانعي القرار في مصر، حيث أن لهم مصلحة أساسية في تطبيق برنامج الإصلاح والتكيف الهيكلي والإسراع بخطواته خاصة فيما يتعلق بالخصخصة وتحرير التجارة. وقد أشارت الدراسة في موضع سابق إلى رؤية رجال الأعمال فيما يتعلق بالخصخصة وضرورة الإسراع بها دون الأخذ في الاعتبار المحددات الأخرى للعملية، وفيما يلي تلقي الدراسة الضوء على رؤيتهم بشأن تحرير التجارة، ففي التقرير الخاص بهم والسابق الإشارة إليه جاء «إن تحرير التجارة الخارجية من أهم أركان الإصلاح الهيكلي، وإن الحكومة قد أنجزت الكثير في هذا الاتجاه من حيث إلغاء قوائم الحظر وأذون

الاستيراد، وشهادات المنشأ، وطبقت برنامجا جادا لتخفيض التعريفة الجمركية. إلا أن كل هذه الإنجازات تحتاج الى مزيد من الشفافية والمصداقية من جانب الجهاز الحكومى، ونقصد بذلك ظاهرة معينة، وهى ما تقوم به بعض الجهات الإدارية من التفاف حول القوانين والتشريعات الجديدة بما يسمح لها بفرض رسوم أو ضرائب أو إجراءات تسمح لها بوضع يدها، وفرض سلطتها على مقدرات المصدرين والمستوردين وكل المتعاملين مع قطاع التجارة الخارجية،.... وفى إطار تناول التقرير للخلل فى هيكل التجارة الخارجية المصرية حيث لا تتعدى قيمة الصادرات ثلث قيمة الواردات فإن جمعية رجال الأعمال المصريين تدعو إلى «ضرورة النظر بكل جدية إلى هذا الأمر الخطير الذى يعد من أكبر التشوهات فى أداء الاقتصاد المصرى، مع إعطاء ذلك أولوية متقدمة فى برنامج الحكومة الجديدة، مع الأخذ فى الاعتبار أن نترك جانباً الفكر الذى ينادى بتحسين الميزان التجارى عن طريق الحد من الواردات ونتبنى الفكر الذى ينادى بإصلاح الخلل عن طريق زيادة الصادرات من خلال استراتيجية عامة موضوعة على أساس علمى[٦٨].

فى ضوء ذلك يتضح أن المؤيدين لبرنامج الإصلاح والتكيف الهيكلى ليسوا أقل تنظيماً ولا تأثيرا من المعارضين له، إن لم يكونوا فى وضع أفضل، فهم الأكثر ثراء، أى أنهم يمتلكون إلى جانب قوة التنظيم قوة المال، كما أن لهم صلاتهم وروابطهم الوثيقة بالخارج خاصة بقطاع الأعمال بالولايات المتحدة. ولكن من المهم أن ندرك أن لهذه الجماعات حدودا من حيث قدرتها على الضغط على النظام، حيث أن لها مصلحة أساسية فى الإبقاء على هذا النظام الذى يخدم مصالحها والذى يتم فيه تهميش العمال والفلاحين، ومن ثم فليس من المحتمل أن يذهب هؤلاء إلى مدى بعيد فى تحديه لسياسات النظام وترتيبا على ذلك وحتى لا نصل إلى حد المبالغة فى تصوير مدى ما يتمتع به هؤلاء من نفوذ وتأثير، فإنه يمكننا أن نصل بقدر من الأمان إلى نتيجة مؤداها أن هناك نوعاً من التوازن الدقيق بين قدرة وقوة تأثير كل من الخاسرين والمستفيدين من برنامج الإصلاح، وأن هذا التوازن من شأنه أن يحدث نوع من التحييد لأثر كل منهما إلى جانب ذلك فإنه لا يوجد ضغط خارجى واضح ومؤثر خاصة من جانب الولايات المتحدة على الحكومة المصرية بشأن عملية الإصلاح الاقتصادى، حيث أن هناك أيضا نوعاً آخر من التوازن بين فريق المدافعين عن المنطق الاقتصادى الذى يؤكد أهمية الإسراع بعملية الإصلاح

دون النظر إلى أى حسابات سياسية أخرى (USAID)، وفريق المدافعين عن المنطق السياسى (المسئولين بالبيت الأبيض - الادارة الامريكية - السفارة الامريكية) الذى يرى ضرورة مراعاة البعد السياسى عند تنفيذ إجراءات الإصلاح والتكيف، للحفاظ على سلامة واستقرار النظام المصرى والذى يعد وفقا لهم أكثر أهمية من هدف التنمية من خلال الإصلاح. إن محصلة كل ذلك فى النهاية هو إطلاق العنان للحكومة المصرية إلى حد كبير لتفعل ما تريد أو تتخذ ما تشاء من خطوات على صعيد الإصلاح والتكيف بما تراه يحقق التوازن بين مراعاة مصالح غالبية فئات الشعب، وضمان استقرار واستمرار النظام وتفادى الاضطرابات المحتملة، وفى نفس الوقت تلبية مطالب الموسسات المالية. هذا التوازن فى الواقع حساس للغاية لدرجة أن أى خلل به يمكن أن يؤدى إلى نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية غير مرغوبة على الإطلاق. وهكذا فإنه طالما استمرت الحكومة المصرية قادرة على الإمساك بناصية هذا التوازن فإنه من المتوقع أن تستمر عملية الإصلاح دون مخاطرة سياسية تهددها. ولكن يظل هناك تساؤل هام يمثل تحديا حقيقيا للحكومة المصرية ويتمثل فى : إلى متى وإلى أى حد يمكن للحكومة المصرية أن تحتفظ بقدرتها على السيطرة على هذا التوازن فى مواجهة الضغوط المختلفة الداخلية والخارجية؟.

••• ••• •••

وبإيجاز شديد يمكن القول إن اجتماع عوامل الأزمة الاقتصادية الحادة والتوتر الداخلى الناتج عن تدهور الاوضاع الاقتصادية، والضغوط الدولية قد دفع الحكومة المصرية للوصول إلى اتفاق مع كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى عام ١٩٩١، وقد ساعدها على التقدم صوب الإصلاح، ما تلقته من دعم اقتصادى كبير، وإلغاء لجانب أساسى من الديون عقب أزمة الخليج الثانية والموقف المصرى إزائها، الأمر الذى مهد لها السبيل لعبور المرحلة الأولى الصعبة لعملية الإصلاح.

وقد نجحت الحكومة المصرية حتى الآن فى تحقيق الكثير من أهداف البرنامج خاصة على مستوى الاقتصاد الكلى، كما شرعت فى تنفيذ إجراءات التكيف، وإن كان أداؤها فى هذا المجال قد اتسم بالبطء وكان موضع انتقاد من جانب مؤسسات التمويل الدولية.

وقد أشارت الدراسة بصفة خاصة إلى برنامج الخصخصة المصرى، وما يعتريه من مشكلات عديدة خاصة فيما يتعلق بتحديد الشركات التى ينبغى أن يتم البدء بخصخصتها، ومصير العمال بتلك الشركات، وأظهرت الدراسة وجود قدر كبير من الاختلاف بين القوى المختلفة بشأن هذه الأمور.

وقد أوردت الدراسة مجموعة من المؤشرات الاقتصادية التى يمكن فى ضوئها تقييم الأداء المصرى على صعيد الإصلاح الاقتصادى، وقد وجدت فى الواقع مجموعة من المؤشرات الإيجابية على صعيد الناتج المحلى ونصيب الفرد منه والميزانية والتضخم وعبء الديون، ولكن على الجانب الاخر وجدت أيضاً بعض الموشرات السلبية مثل استمرار وتزايد العجز التجارى المصرى، وتركز الزيادة فى الناتج المحلى فى قطاع الخدمات وتدهور ناتج قطاع الزراعة.

وعلى صعيد الآثار الاجتماعية، ألمحت الدراسة إلى وجود مجموعة المؤشرات الإيجابية فى مجالى الصحة والتعليم، على الرغم من انخفاض نصيب كل منهما فى مجموعة الإنفاق الكلى. ولكن تظل مشكلات البطالة، والفقر من المشكلات الأساسية التى تمثل تحديا حقيقيا أمام الحكومة المصرية، حيث تكمن خطورتها - إلى جانب بعدها الاجتماعى- فى ارتباطها بأبعاد وظواهر سياسية خطيرة كالعنف والتطرف.

وفى إطار دراسة قوى الجذب (العوامل المساعدة) والطرد (العوامل المعوقة) فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى، أبرزت الدراسة مجموعة من العوامل التى ساعدت الحكومة المصرية على اجتياز المراحل الأولى للإصلاح دون مقاومة شعبية عنيفة، فإلى جانب الدعم المالى الخارجى، فإن وجود أزمة اقتصادية خانقة سابقة على اتخاذ قرار الإصلاح والتمهيد للمواطنين ومصارحتهم بطبيعة المشكلات التى من المتوقع أن تصاحب عملية الإصلاح، ساهم فى توارى عنصر الصدمة، وبالتالى الحد من احتمالات المقاومة الشعبية العنيفة. وقد ساهم أيضا فى هذا الاتجاه أن الشعب كان بالفعل يعانى ويعايش الكثير من هذه المشكلات قبل تبنى برنامج الإصلاح رسميا والشروع فى تنفيذ اجراءاته وسياسته المختلفة.

كذلك اتجه المواطنون من جانبهم لمحاولة التكيف مع سياسات الإصلاح والتكييف من خلال وسائل مشروعة أو غير مشروعة مما ساهم فى تحجيم الأعباء الناجمة عن عملية الإصلاح.

والعامل الأكثر أهمية فى تفسير نجاح الحكومة المصرية فى اجتياز المراحل الأولى للإصلاح الاقتصادى وحتى الآن هو طبيعة النظام السياسى نفسه من حيث كونه نظاما ديمقراطيا ناقصا. فعلى الرغم من أن ذلك يؤكد التناقض الخطير فى تجارب الدول النامية بصفة عامة والمتمثل فى عدم تلازم أو انفصال التحرر الاقتصادى عن التحرر السياسى، إلا أن واقع الحال فى مصر يشير بالفعل إلى أن غياب الديمقراطية الكاملة ساهم فى إنجاح الإصلاح الاقتصادى حتى الآن. ولا يعنى ذلك عدم الإقرار بأهمية الديمقراطية، بل على العكس فإن الضمان لاستمرار نجاح تجربة الإصلاح واتمامها ربما يتمثل فى الشروع فى اتخاذ بعض الخطوات الأساسية على صعيد التحرر والإصلاح السياسى خاصة فى ظل المرحلة الراهنة وبعد أن قطع الإصلاح الاقتصادي شوطا ناجحا.

وأخيرا، كشفت الدراسة عن وجود قوى تعمل فى الاتجاه المضاد، من شأنها أن تعرقل عملية الاصلاح،على الأقل عن السير بالسرعة المطلوبة أو إنجاز الأهداف الموضوعة وفقا للترتيب المحدد لها وتتمثل هذه القوى فى الخاسرين من جراء عملية الإصلاح الاقتصادى: كبار البيروقراطيين من سكان المدن الذين يعانون البطالة، الفلاحين الفقراء، والعمال المنظمين.. الخ. ولكن وكما أوضحت الدراسة، فإن قدرة هؤلاء الخاسرين على عرقلة الإصلاح يبدو أنها تتحيد أو تتوازن بفعل قدرة المستفيدين على دفع عملية الإصلاح من خلال التأثير على صانعى القرار، وفى ظل عدم وجود ضغط خارجى واضح، فإنه يبدو أن الحكومة قادرة على استكمال عملية الإصلاح وفقا لما تراه يحقق التوازن بين الحفاظ على مصالح غالبية المواطنين، وضمان استمرار واستقرار النظام، وتلبية مطالب المؤسسات الدولية. ويظل التحدى الأساسى الذى يواجه الحكومة يتمثل فى قدرتها على الاستمرار فى الحفاظ على هذا التوازن فى مواجهة الضغوط المختلفة.

الفصل الخامس

نتائـــج وتوصيـــات

أولا: النتائـــج:

(١) خلصت الدراسة من خلال الإطار النظرى لها الى ثلاثة أسئلة رئيسية، مثلت المحاور الاساسية للتحليل والتى من خلالها تم تناول الحالات الدراسية الثلاثة: غانا – شيلى – مصر. وقد تمثلت هذه الأسئلة الثلاثة فى الآتى:

* ما هى العوامل الاقتصادية- السياسية – التى قادت الى الاضطلاع بعملية الإصلاح والتكيف؟

* ما هى أهم النتائج التى أسفرت عنها عملية تطبيق سياسات الإصلاح والتكيف على المستويين الاقتصادى والاجتماعى؟

* ثم ما هى العوامل السياسية التى أحاطت بعملية التطبيق ومثلت قوى جذب أو طرد ساهمت فى دفع أو اعاقة تلك العملية؟

وقد وقع اختيار الدراسة على شيلى وغانا باعتبارهما من أكثر التجارب نجاحاً وفقاً للصندوق والبنك فى تحقيق عملية الإصلاح، وكذلك على مصر باعتبارها قد قطعت شوطا ناجحاً على ذات الدرب وذلك من منطلق السعى للتعرف على أسباب ومعنى ومدى هذا النجاح وما إذا كان هذا النجاح مطلقاً على كافة الأصعدة أم أنه قد صاحبه تضحيات أساسية؟ (كأن يكون قد تحقق على حساب قيم ومبادىء أساسية كالعدالة الاجتماعية، توفر الخدمات الأساسية.. حقوق الانسان والحريات الأساسية) وهو ما يمكن معه الوصول بقدر من الأمان الى مجموعة من التعميمات بشأن التجارب الناجحة فى الإصلاح الاقتصادى تتعلق بالمحاور الثلاثة: الدوافع، النتائج، العوامل المساعدة والمعوقة.

(٢) وفى ضوء تناول وتحليل تجارب الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى فى الدول الثلاث غانا شيلى مصر، فإنه يمكن من خلال نظرة مقارنة لها الوصول إلى عدد من النتائج والتى تتفق مع كثير من المقولات التى جاءت بالفصل النظرى للدراسة ويمكن توضيحها كالآتى:-

أ – مثلت الأزمة الاقتصادية الحادة دافعاً أساسيا للاتجاه نحو الإصلاح الاقتصادى فى الدول الثلاث، ولكن هذه الأزمة لم تترجم مباشرة إلى إصلاح اقتصادى، إنما وجدت عادة عملية وسيطة بلورت المطلب السياسى بالتغيير، وقد تمثلت هذه العملية فى غانا فى الانقلاب العسكرى الذى أتى بحكومة مجلس الدفاع الوطنى برئاسة Jerry Rawlings والذى حاول إيجاد مخرج من تلك الأزمة، فاتجه فى البداية نحو تبنى الاشتراكية الراديكالية كسبيل لمواجهة تلك الأزمة. إلا أن الفشل كان هو مصير تلك السياسة التى لم تسفر إلا عن جعل الأوضاع الاقتصادية أكثر سوءا إلى جانب ما شهدته غانا خلال تلك الفترة التى استمرت خمسة عشر شهرا من أحداث عنف وإرهاب يماثل ما شهدته الصين على يد الحرس الأحمر خلال الثورة الثقافية فى عهد ماو.

وفى ضوء ذلك الفشل رأت اللجنة الاستشارية للـ PNDC عدم ملائمة الاجراءات الشعبية الراديكالية التى تم اتخاذها، واقترحت اجراءات معينة لجذب المساعدات الضرورية من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والدول المانحة فى الغرب. وقد رأى Rawlings ومستشاروه فى تلك المقترحات مخرجاً أساسياً من تلك الأزمة وعوناً للإبقاء على قوة الدولة واستقرارها وسلطتها التى باتت مهددة. وقد صادف إعلان تلك السياسة معارضة أساسية قادها الراديكاليون الذين وصفوها بأنها تمثل اذعاناً لصندوق النقد الدولى وللامبريالية. وقد وجدت عدة محاولات فاشلة للانقلاب والتى كانت تهدف إلى منع تبنى برنامج التحرير الاقتصادى، مما دفع الـ PNDC للتخلص من كل أعضاء الحكومة المعارضين للاتفاق مع الصندوق. وهكذا فإنه مع بداية عام ١٩٨٣ كانت إدارة -Rawl ings قد انتهت إلى أنه ليس هناك بديل حقيقى للإصلاحات الهيكلية.

وفى شيلى أيضا تمثلت العملية السياسية التى بمقتضاها ترجمت الأزمة الاقتصادية إلى تحرك نحو تبنى برنامج للإصلاح الاقتصادى الشامل فى الانقلاب العسكرى الدموى الذى أطاح بالليندى وحكومة الوحدة الشعبية فى يونيو ١٩٧٤، ذلك الانقلاب الذى استهدف إعادة صياغة النظم السياسية والاقتصادية على نحو شامل. ولقد قبض الجيش بيد من حديد على شيلى فقام بحل البرلمان والأحزاب السياسية واتحادات العمال وقيد الصحافة والتمثيل، كما حظر الانتخابات على كافة المستويات. وقد هيأ هذا الوضع

المسرح السياسى لاستقبال عملية الإصلاح عبر الـ ١٦ سنة التالية. وقد هدفت اللجنة العسكرية التى تكونت على إثر الانقلاب الدموى برئاسة أوجوستو بينوشيه إلى إبادة الماركسية، وإعادة بناء شيلى واستعانت فى هذا الصدد برجال الأعمال التقليديين الذين تم فى عهدهم التوصل إلى اتفاق المساندة مع صندوق النقد الدولى، ثم بجماعة أولاد شيكاغو التى منحتها الحكومة العسكرية قدراً غير عادى من الاستقلالية فى صنع وإدارة الاقتصاد الشيلى.

وهكذا فان الأزمة الاقتصادية ترجمت - عبر التحول الراديكالى فى الحكم نتيجة انقلاب عسكرى فى كل من شيلى وغانا- إلى تحول فى السياسات الاقتصادية، التى مثلت بدورها انقطاعاً حاداً عن السياسية السابقة فى شيلى، وكذلك انقطاعاً حاداً عن السياسات الاشتراكية الراديكالية التى حاولت حكومة PNDC اتباعها فى البداية فى غانا.

أما فى مصر فقد اختلف الوضع، حيث أن قرار التحول نحو الاصلاح الشامل لم يصاحبه تحولات أو انقطاعات فى الحكم والسياسية. ولكن وجدت مجموعة من العوامل دفعت حكومة مبارك إلى اتخاذ هذا القرار فى ذلك التوقيت تحديداً، تمثل أهمها فى التوتر الداخلى المتصاعد، والضغوط الدولية المتزايدة، إلى جانب أن الأحداث السياسية الخاصة بأزمة الخليج والدور المصرى فيها وما صاحبه من إسقاط لجانب أساسى من ديون مصر قد ساهمت فى جعل هذا القرار مخاطرة سياسية محسوبة.

ب - حوت برامج الإصلاح الاقتصادى فى الدول الثلاث نفس البنود تقريبا، وهدفت إلى تحقيق نفس الأهداف: التثبيت الاقتصادى، والتكيف الهيكلى. وقد اتضح من التجارب الثلاث قيام صندوق الدولى والبنك الدولى بلعب دور أساسى فى رسم السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية فى كل منها، وإن كانت قد وجدت بعض الاختلافات بين توجه كل دولة إزاء تلك السياسات والاستراتيجيات. فقد ذهبت شيلى إلى حد المبالغة والإفراط فى تطبيق تلك السياسات والتى نبعت أساساً من السياسة الشيلية أكثر من كونها قد مثلت انعكاسا لضغوط من جانب صندوق النقد الدولى، بل إن الصندوق نفسه - وكما أشارت الدراسة - قد انتقد التزام شيلى المغالى فيه باقتصاد السوق الحر. وقد طبقت شيلى سياسات التثبت والتكيف بصورة متزامنة، وبادرت بالاضطلاع ببعض السياسات قبل اى

دعوة من جانب صندوق النقد الدولى مثال ذلك الخصخصة التى بدأها النظام باعتبارها جزء أساسى من سياسة شيلى الاقتصادية عقب انقلاب ١٩٧٣ مباشرة. على الجانب الآخر، حاولت غانا وتمكنت من تعديل وتخفيف بعض شروط صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، كذلك سعت مصر إلى اتباع المنهج التدريجى فى تطبيق سياسات الإصلاح الأولى لديها، وهى لاتزال تتبع نفس النهج فى ولوجها المرحلة الثانية لعملية الإصلاح (التكيف الهيكلى) خاصة فى مجال الخصخصة، الأمر الذى يجعلها موضع انتقاد من جانب كل من الصندوق والبنك اللذين يطالبان بالإسراع فى برامج الخصخصة دون حساب لقيمة الأصول أو للقدرة الاستيعابية للسوق المصرية، ودون اعتبار لمصالح العمال الذين يمثلون الخاسرين الأساسيين فى إطار هذه العملية.

جـ - نجحت الدول الثلاث ولو بدرجات متفاوتة فى تحقيق معدلات أعلى للنمو الاقتصادى، بمعنى أنها قد حققت زيادات واضحة فى الناتج المحلى الإجمالى وفى نصيب الفرد منه. كما نجحت فى إحراز معدلات إيجابية على صعيد مجموعة من المؤشرات الاقتصادية. فقد تمكن بينوشيه فى شيلى من تحقيق أداء اقتصادى وصل الى حد المعجزة فى السنوات الأولى من عملية الإصلاح، إلا أنه نتيجة للسياسات الشيلية المبالغة فى الالتزام بالاقتصاد القائم على السوق الحر وكذلك لعوامل خارجية أخرى، واجهت شيلى أزمة حادة فى أوائل الثمانينيات. وقد نجح بينوشيه ومستشاروه فى الخروج من تلك الأزمة بسلام عن طريق اتباع مجموعة من السياسات (زيادة التعريفات الجمركية- فرض ضرائب إضافية- الاستيلاء على عدد من الشركات التى تم خصخصتها فى مرحلة مبكرة- الاضطلاع بمسئولية جانب أساسى من الدين الخارجى للقطاع الخاص) عبر عنها البعض بأنها «طريق شيكاغو للاشتراكية» حيث مثلت فى مجموعها تراجعا مؤقتا عن السياسات الليبرالية التى تم العودة إليها مرة أخرى عقب اجتياز الأزمة مباشرة. وقد تمكن بينوشيه ومستشاروه من استعادة المعدلات الجيدة من الأداء الاقتصادى باستثناء الدين الخارجى المتزايد، الذى لا تزال تتحمل شيلى عبئه إلى الآن.

أيضاً بالنسبة لغانا، تحسن الأداء الاقتصادى بصورة ملموسة وفقاً للمؤشرات المختلفة التى تم الاستعانة بها. الا أن الاقتصاد الغانى بدأ يواجه مع بداية التسعينيات، مصاعب أساسية، حيث بدأ الإصلاح الاقتصادى فى توليد نمو اقتصادى ضعيف فى ظل نمو سكانى مفرط، كذلك فإن تزايد الدين الخارجى لغانا بمعدلات كبيرة وتزايد العجز فى الميزان التجارى تمثل مصاعب أساسية تواجه الاقتصاد الغانى فى الآونة الأخيرة.

وبالنسبة لمصر أيضاً أوضحت مجموعة المؤشرات الاقتصادية المستخدمة تحقيق عدد من الإنجازات على صعيد الناتج المحلى ونصيب الفرد منه، والميزانية والتضخم وعبء الديون (وإن كان انخفاض هذا العبء يعود فى جزء أساسى منه إلى إلغاء الكثير من الديون الأجنبية خاصة الأمريكية والأوربية). ولكن فى الوقت نفسه هناك بعض المصاعب الأساسية تواجه الاقتصاد المصرى الآن وتعود إلى برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف من أهمها تزايد العجز فى الميزان التجارى المصرى نتيجة زيادة الواردات بمعدل أكبر بكثير من معدل زيادة الصادرات إلى جانب ذلك فإنه من السلبيات الأساسية والهامة أن زيادة الناتج المحلى الإجمالى قد تركزت بصفة أساسية فى قطاع الخدمات (يليه قطاع الصناعات التحويلية) فى حين انخفض نصيب قطاعى الزراعة والصناعة فى ذلك الناتج.

د – على صعيد الخصخصة، يمكن القول أن التجربة الشيلية تمثل مصدر أساسى لاستقاء دروس مفيدة بالنسبة لمصر وهى تخوض الآن عملية الخصخصة. فقد مثل تقليص دور الدولة فى الاقتصاد هدفاً أساسياً للحكومة العسكرية فى شيلى، حيث أعلن الفريق الاقتصادى عقب الانقلاب مباشرة عن نيته لاعادة الشركات التى تم التدخل فيها فى عهد الليندى، وكان المبرر المعلن هو الرغبة فى تخفيض التضخم عن طريق تخفيض عجز الميزانية الذى تساهم فيه هذه الشركات وتحقيق الكفاءة التى يعد القطاع الخاص متفوقاً فيها وأيضاً كفالة حقوق الملكية. وقد تم تنفيذ هذه العملية بسرعة كبيرة، حتى أنه فى المرحلة الأولى وخلال عام ١٩٧٤ فقط تم إعادة ٢٠٢ شركة من مجموعة ٢٥٦ شركة لمالكيها الأصليين، وتم إعادة الشركات الباقية على مدى السنوات الثلاث التالية،

وتضمنت المرحلة الثانية خصخصة معظم الشركات الأخرى الواقعة تحت سيطرة الدولة وتم البدء بالبنوك وقد أدى تعجل الحكومة فى التخلص من الشركات بالبيع الى اتباعها ميكانيزمات معينة مثل تقديم إعانات مالية للمشترين وبيع كثير من الشركات بأقل من ثمنها وتسديد الباقى من خلال قروض يقدمها مجلس تنمية الدولة. ونتيجة التدهور العميق الذى كانت تشهده شيلى فإنه كان هناك عدد محدود من المشترين الذين يملكون الموارد اللازمة للشراء ومن ثم فقد حدث قدر كبير من التركز، واكتسبت الكتل المختلطة السيطرة على معظم الشركات، البنوك، وتمكنت من تركيز الكثير من الأصول القومية بين يديها.

وقد أدى ذلك الإسراع فى عملية الخصخصة إلى حدوث أزمة مالية خطيرة فى تلك الكتل، ساهم فيها أيضاً الإنهيار الاقتصادى عام ١٩٨١ وتخفيض قيمة العملة، الذى أدى بالكثيرين إلى إعلان إفلاسهم وعدم قدرتهم على إعادة دفع الديون للبنوك الشيلية التى كانت تمر بالفعل بأزمة خطيرة نظرا للأنشطة القائمة على المضاربات.

وقد أدت هذه الأزمة بالحكومة الى التدخل فى البنوك والسيطرة عليها على أساس مؤقت واتباع سياسات كانت تتناقض تماماً مع مفهوم «الدولة الصغيرة».

ويبدو أن الحكومة المصرية لديها الوعى الكافى بخطورة الإسراع فى عمليات الخصخصة، ولذلك فهى تسير حتى الآن بخطوات متأنية تجعلها موضع انتقاد من جانب مؤسسات التمويل الدولة.

كذلك – وكما أوضحت الدراسة – فإن التجربة الغانية فى مجال الخصخصة والفكر الخاص بعدد من المسئولين عن تلك العملية فى غانا، تعد موضع تقدير ويكون من المفيد وضعها فى الاعتبار عند تحديد الأولويات بشأن الشركات التى ينبغى أن يتم خصخصتها. حيث لاحظت الدراسة اختلاف الرؤية المصرية بشأن ترتيب تلك الأولويات عن الرؤية الغانية والتى تقترح أن يتم فقط خصخصة الشركات التى تحقق خسائر ضخمة والتى لن تجدى معها عمليات المساعدة المؤقتة أما الشركات الرابحة أو التى من المحتمل أن تحقق أرباحا، فإنه ينبغى أن تبقى بعيداً عن الخصخصة كذلك فإنه يتم استبعاد مشروعات الدولة الحيوية، والتى لا يمكن للنظام الاقتصادى الاستغناء عنها، من تلك العملية. إن هذه

الرؤية الغانية تعد فى الواقع أكثر اتساقا مع المنطق من الرؤية المصرية التى تضع فى مقدمة المؤسسات العامة التى ينبغى أن تخضع للخصخصة تلك المؤسسات الرابحة، بدعوى أنها تسهم فى إعطاء ثقة للمستثمرين وتحفزهم من أجل الاقبال على الشراء. فالخصخصة يجب ألا تكون هدفا فى حد ذاته ولكن وسيلة لتحسين الأداء وزيادة الكفاءة وتحقيق أرباح من شأنها أن تساعد فى معالجة وتحسين وضع الميزانية.

هـ - فيما يتعلق بالبعد الاجتماعى لعملية الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى، أوضحت الموشرات المستخدمة فى الدول الثلاث انخفاض الإنفاق الحكومى بشكل واضح ومساس هذا التخفيض بقطاعات هامة وأساسية كالصحة والتعليم. ولكن على الرغم من هذا الانخفاض، فقد أوضحت مجموعة من المؤشرات الأخرى خاصة بالصحة والتعليم تحقق قدر كبير من التحسن فى مستوى الصحة والتعليم بالمقارنة بما كان عليه الحال قبل تطبيق الإصلاح الاقتصادى. وقد وضح ذلك بصفة خاصة فى شيلى نتيجة مجموعة السياسات الاجتماعية التى أتبعتها شيلى والتى عرفت بإسم Seven modernization وإلى اهتمام مصلحة الصحة القومية بصفة خاصة بالأمومة والطفولة وبرامج التغذية الموجهة الى الرضع وناقصى التغذية. وكذلك الحال فى مصر، حيث أظهرت معظم المؤشرات تحسنا ملحوظاً فى مجالى الصحة والتعليم. أما بالنسبة لغانا فقد أشارت بعض الموشرات الى حدوث تحسن ايجابى فى مجال الصحة، فى حين أوضحت مؤشرات أخرى حدوث تدهور فى هذا المجال خاصة فيما يتعلق بسوء التغذية، وانخفاض نسبة عدد الأطباء إلى عدد السكان. أما فيما يتعلق بالتعليم فقد أشارت معظم المؤشرات الى تدهور المستوى التعليمى، وبروز ظاهرة عمل الأطفال التى أصبحت واضحة فى الريف والمدن.

وإذا كانت المؤشرات المختلفة قد أوضحت تفاوت مستوى الاداء بين الدول الثلاث فى مجال القدرة على تقديم وتحسين الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم، فإن المشكلة الاجتماعية الأساسية التى برزت بحدة فى الدول الثلاث تمثلت فى البطالة، التى تعد نتيجة واضحة لسياسات الإصلاح والتكيف فى كل من مصر وغانا وشيلى (وإن كانت الأخيرة قد أمكنها أن تتغلب على هذه المشكلة إلى حد كبير فى الآونة الأخيرة).

وقضية البطالة قضية أساسية تغذيها عدة روافد من أهمها تخفيض الإنفاق الحكومى -تقوض دور الدولة – نمو دور القطاع الخاص – الخصخصة وتسريح آلاف العمال، هذه العوامل جميعها من شأنها أن تعمق من أزمة البطالة التى ربما تكون موجودة أصلاً قبل بدء عملية الإصلاح. فى ضوء ذلك فإنه من المتصور أن تزداد هذه المشكلة حدة فى مصر مع اتخاذ مزيد من الخطوات على طريق الخصخصة ومع استمرار تراجع دور الدولة. وخطورة هذه المشكلة تكمن فى ارتباطها بظواهر اجتماعية خطيرة أخرى كالعنف والتطرف، الأمر الذى ينطوى فى النهاية على تهديد للاستقرار السياسى والاقتصادى والاجتماعى وأيضا تهديد لعملية التنمية ذاتها. ومن ثم فإن الأمر يتطلب جهداً حكومياً منظماً للتعامل مع هذه المشكلة نظراً لافتقاد البرامج التى تصممها مؤسسات التمويل الدولية لأى تصور بشأن كيفية مواجهة تلك المشكلة.

وإلى جانب مشكلة البطالة المتفاقمة توجد أيضاً مشكلة الفقر واتساع التفاوت الطبقى فى ظل غياب آليات توزيعية. فإذا كانت سياسة الإصلاح الاقتصادى فى غانا قد مثلت حوافز للنشاط الاقتصادى، إلا أنها من ناحية أخرى انطوت على تضحيات أساسية على جانب المواطنين الفقراء. كذلك الحال فى شيلى حيث تعد مشكلة غياب العدالة الاجتماعية مشكلة أساسية، فقد شهدت شيلى ولاتزال تفاوتا كبيرا نتج عن عمليات إعادة توزيع الثروة والأصول التى شهدت تركزا كبيرا خلال السبعينيات والثمانينيات، والتى ارتبطت بإجراءات الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى خاصة خصخصة المشروعات العامة.

وقد بلغ معامل جينى للفترة من ٨٥– ١٩٨٨ ٤٦. وهو معامل مرتفع يدل على تفاوت اجتماعى كبير، وذلك اذا ما قورن بدول أخرى نامية فى نفس تلك الفترة (مصر ٠,٣٨)

أيضاً فى مصر تمثل ظاهرة الفقر وتباين توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية قضية هامة وخطيرة منذ منتصف السبعينيات، وتشير العديد من الدراسات إلى تنامى هذه الظاهرة فى ظل تطبيق سياسات التثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى، التى من المنتظر

أن يزداد تأثيرها على نحو واضح على الطبقات الأكثر فقراً فى المجتمع، بحيث تزداد معاناتهم فى حين تسهم من ناحية أخرى فى انتعاش الطبقة الجديدة من الأثرياء ومضاعفة ثرواتهم.

أن ظواهر مثل الفقر والبطالة أصبح لها أبعاد خطيرة فيما يتعلق بالاستقرار الاجتماعى والسياسى فى مصر، خاصة بعد أن أصبح واضحاً ارتباط العنف والمقاومة المسلحة للسلطات بانتشار هذه الظواهر، وفى مناطق محددة من مصر مثل المناطق العشوائية، ومحافظات الصعيد الفقيرة. لذلك فإنه من الضرورى أن يمثل القضاء على مثل هذه الظواهر أو على الأقل الحد منها غايات أساسية لعملية التنمية.

وكما يذكر أ. د. الحسينى «فإنه على برامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر أن تحقق صيغة بمقتضاها يسهم المقهور إقتصادياً والمحروم سياسياً والعاجز اجتماعيا فى تنفيذها على نحو يضمن فى النهاية ألا يتم تضخيم كعكة الناتج القومى دون الحصول على نصيبه العادل منها».

٣ – فى إطار تجارب الإصلاح بالدول الثلاث، وجدت عوامل جذب ساهمت وتسهم فى دعم المجهود الحكومى على طريق تطبيق وتنفيذ برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى، وعوامل طرد عملت وتعمل فى الاتجاه المضاد، أى فى اتجاه إعاقة تطبيق تلك البرامج والسياسات.

ولقد تمثل العامل الأساسى والمحورى الذى ساعد الدول الثلاث على تطبيق برامج الإصلاح وبلوغ أهدافها المحددة، فى الابتعاد عن الحكم الديمقراطى القائم على التعددية واحترام الحريات السياسية. معنى ذلك أن التحرر الاقتصادى فى ظل برامج الإصلاح والتكيف لم يصاحبه تحرر سياسى موازى، وهو ما يؤكد النقد الذى يوجه للصندوق وسياساته فى هذا الشأن، ويدحض ما يذهب اليه أنصار الليبرالية والانفتاح من ادعاء أن اقتصاديات السوق والديمقراطية صنوان لا ينفصلان.

ولقد تفاوتت درجة الابتعاد عن الحكم الديمقراطى بين الدول الثلاث. وعبرت شيلى عن النموذج المتطرف للحكم العسكرى السلطوى الذى جاء إثر انقلاب عسكرى دموى أطاح بكل مظاهر الديمقراطية والتعددية فى شيلى. وقد لجأت الحكومة فى تطبيقها

لسياساتها الإصلاحية إلى سحق اتحادات التجارة والقوى المشابهة المؤيدة لليسار والمعارضة للبرنامج الاقتصادى، وفقدت الجماعات المختلفة (فيما عدا الجماعات المنظمة فى القطاع المالى) القدرة على التأثير على السلطة السياسية.

وفى غانا أيضاً سادت «ثقافة الصمت» فى ظل حكومة الـ PNDC التى جاءت أيضاً عقب انقلاب عسكرى، والتى عمدت إلى التخلص من كل أعضاء الحكومة المعارضين للاتفاق مع الصندوق، كما قامت أيضا بإضعاف وقمع المعارضين من اتحادات التجارة والطلبة والأكاديميين والمحامين والعديد من أبناء الطبقة المتوسطة. وهكذا فلم يصاحب عملية النمو الاقتصادى، أى تطوير فى هياكل الدولة الاستجابية وبذلك تحقق الانفصال والانعزال للدولة عن المجتمع، وهو ما مكنها من مقاومة مطالب واحتجاجات جماعات المصالح المختلفة.

أما فى مصر فإن الإصلاح الاقتصادى يجرى فى ظل نظام ديمقراطى مقيد، ودور مركزى مهيمن للدولة. والواقع الذى من الصعب إنكاره أن هذا النوع من النظام رغم مثالبه قد ساهم فى إنجاح المراحل الأولى لعملية الإصلاح الاقتصادى. ولكن إذا ما أريد لهذه التجربة أن تستمر بنجاح وتنطلق من أرض صلبة، فإن اتخاذ بعض الخطوات الأساسية على صعيد التحرر والإصلاح السياسى ربما يكون مطلوبا فى الفترة القادمة والتى من المنتظر أن تنطوى على تحولات وتحديات خطيرة، يلزم لمواجهتها قدر متزايد من حرية التعبير، والشفافية والمحاسبية.

وإلى جانب هذا العامل الداخلى، لعب العامل الخارجى المتمثل فى الدعم المقدم من الخارج دورا أساسيا فى مساندة عملية الاصلاح الاقتصادى أثناء إجرائها فى الدول الثلاث. ويتضح ذلك من الحجم الكبير من التمويل المقدم من المجتمع الدولى إلى شيلى وغانا، ومن عمليات إلغاء الديون المصرية والتى اقترنت بشروط تتعلق بتنفيذ اتفاقيات المساندة المتتالية مع صندوق النقد الدولى.

وفى الاتجاه المضاد أدت قاعدة التأييد الضيقة التى تحظى بها السياسات الإصلاحية إلى عرقلة قدرة حكومات الدول الثلاث على تطبيق سياساتها- على الأقل- بصورة رضائية، دون اللجوء إلى الوسائل الإكراهية، أو التكتيكات الأخرى مثل توزيع الخسائر

بصورة غير صريحة. فالائتلاف المؤيد للسياسات الإصلاحية غالباً ما يكون أضيق نطاقاً، وإن كان أقوى تأثيراً، من الائتلاف المعارض، الذى يضم عادة الخاسرين من تطبيق سياسات الانكماش الاقتصادى والتكيف الهيكلى، والذى يتم مواجهته من خلال وسائل الإكراه والقمع والكبت، الأمر الذى يؤدى غالباً، إما إلى إضعافه أو إلى اتخاذه موقف الصمت. ولكن الأغلبية الصامتة لا تظل صامتة إلى ما لا نهاية، فهى تمثل دائماً قنبلة موقوتة، تغذيها عناصر خارجية، ولا يمكن تجنب النتيجة الحتمية لانفجار القنبلة إلا من خلال خطوات جادة على طريق الإصلاح السياسى والديمقراطى، وهو ما حدث فى شيلى وغانا، ومن المطلوب أن يحدث فى مصر أيضاً فى صورة مبادرات بخطوات إصلاحية من جانب الحكومة حتى يمكن تفادى الأخطار المحتملة للانفجار.

٤ - فى ضوء ما تقدم يمكن أن تخلص الدراسة إلى أنه فى أكثر الدول نجاحا فى إنجاز برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى وفقاً لأحكام مؤسسات التمويل الدولية، فإن هذا النجاح كان قاصراً عن تحقيق هدف «التنمية» بالمفهوم الشامل، ولكن ما يمكن قوله أن تلك الدول نجحت فقط فى تحقيق النمو الاقتصادى، وقد صاحب هذا النمو بروز نتائج غير مواتية سواء اقتصادية (تزايد الديون- زيادة العجز فى موازين التجارة) أو اجتماعية (شيوع وتعمق ظاهرة البطالة- وتزايد حدة التفاوت الاجتماعى والفقر النسبى) أو سياسية (غياب كامل للديمقراطية والحريات السياسية أو على أحسن تقدير بروز ديمقراطية مقيدة أو ناقصة).

ثانياً : التوصيات:

فى ضوء ما تقدم يمكن أن تخلص الدراسة إلى عدد من التوصيات بشأن عملية الإصلاح الاقتصادى فى مصر. فباعتبار أن تحقيق التنمية فى مصر هو الهدف الأساسى لعملية الإصلاح الاقتصادى فإنه من الضرورى.

١ - إجراء تعديلات جوهرية فى صيغة الإصلاح الاقتصادى بمعناها «الفنى» «الأيديولوجى» «الآلى» حتى يمكن «توطينها» «وتمصيرها».

٢ - كذلك فإن تحقيق تلك التنمية يتطلب وجود فئة جديدة من رجال الأعمال قادرة على ارتياد مجالات إنتاجية جديدة ومواجهة أعباء السوق الحرة وما تفرضه التجارة العالمية الحرة من تهديدات لها. فئة تكون قادرة على استيعاب المعطيات المحلية والتكيف مع المتغيرات العالمية، فئة قادرة على قبول حقيقة الاستثمار الإنتاجى بعيد المدى والتضحية بالمكاسب النقدية الكبيرة قصيرة المدى.

٣ - تكوين أجهزة اقتصادية ديناميكية قادرة على اتخاذ مواقف مستقلة تعتمد على الشفافية والمصداقية وعدم الخضوع للمصالح الخاصة.

٤ - وضع برامج «مصرية» عاجلة لمعالجة مشاكل البطالة والفقر، والتى تمثل تحديات أساسية لعملية الإصلاح والتنمية فى مصر.

٥ - إيجاد صيغة سياسية ملائمة للتوفيق بين متطلبات الإصلاح الاقتصادى وضمانات الاستقرار السياسى.

٦ - إتخاذ خطوات ملموسة على صعيد الإصلاح السياسى، حتى تتوفر فرص التعبير من خلال مؤسسات سياسية أكثر استقلالية وقدرة على التأثير.

٧ - مشاركة الفئات والقوى الاجتماعية المختلفة فى صنع السياسة الاقتصادية باعتبار أن ذلك يعد أحد الضمانات الأساسية لواقعية هذه السياسة من جانب ولحماس هذه القوى فى تنفيذها من جانب آخر، خاصة عندما تقترن هذه السياسة بتضحيات أساسية ضرورية، الأمر الذى يتطلب تفهم الأطراف الاجتماعية المختلفة لضرورة تلك التضحيات.

مراجع الفصل الرابع

(١) لمزيد من التفاصيل حول الرؤى المختلفة بشأن التحول نحو الليبرالية الاقتصادية انظر:

Simon Bromley, The Political Economy of Reform in Egypt, Paper for the Workshop on coping with poverty and Environment: Social Transformation in Egypt, Centre for Agricultural Economic Studies, Cairo University 19 April 1995, pp. 13-14.

J. Waterbury, "The Heart of The Matter: Public Enterprise and The Adjustment Process, in S. Haggard and R. Kaufman (eds), The Politics of Economic Adjustment (New Jersy: Princeton University Press, 1992).

J. Waterbury, Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

C. Moore, "Money and Power: The Dilemma of Egyptian Infitah", The Middle East Journal, Vol. 40, No. 4, 1986.

T. Niblock, "International and Domestic Factors in The Economic Liberalization Process in Arab Countries" in T. Niblock & E. Murphy eds, Economic and Political Liberalization in the Middle East (London; British Academic Press, 1993).

A. Richards, "The Political Economy of Dilatory Reform, Egypt in the 1980s," World Development, Vol. 19, No. 2, (1991).

(٢) Alia El Mahdi, The Economic Reform Program in Egypt After Four years of Implementation, Centre for the Study of Developing Countries, February, 1996, p.1.

(٣) زينب عبد العظيم محمد، الاقتصاد السياسى لعلاقة مصر بصندوق النقد الدولى من اتفاق ١٩٨٧ إلى أتفاق ١٩٩١، فى عالية المهدى (محرر) شركاء فى التنمية: الجوانب السياسى والاجتماعية للاصلاح الاقتصادى فى مصر (جامعة القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٦)، ص ١٤٠.

(٤) Yahya Sadowski, "The Sphix is New Riddle Why does Egypt Delay Economic Reform?" American Arab Affairs, No. 22 (Fall, 1987), p. 29.

(٥) David Butter, "Debt and Egypt's Financial Policies", in Charles Trippx.Roger Oven, Egypt Under Mubarak (New York: Doutelge, 1989), p. 127-128.

(٦) زينب عبد العظيم محمد، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٧) Y. Sadowski, op. cit., p. 28-30.

زينب عبد العظيم محمد، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(٨) Dik Vandewalle, "Egypt and its Western Creditors", Middle East Review, Vol. 20, No. 3, (Spring 1988), p. 28.

(٩) A. El Mahdi, op. cit., p. 2.

(١٠) زنيب عبد العظيم محمد، مرجع سابق، ص ١٤٥ .

(١١) Robert Holt and Terry Roe, "The Political Economy of Reform: Egypt in the 1980s," in Robert H. Bates & Anne O. Kruger eds., Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform, (Oxford: Blackwell, 1993), p. 205.

(١٢) زينب عبد العظيم محمد، مرجع سابق، ص ص ١٤٥-١٤٦ .

(١٣) Robert Springborg, Egypt: Successes and Uncertainties, "American Arab Affairs, No. 33, Summer 1990), p. 92-93.

(١٤) Laila Mustafa Hassanin, The International Monetary Fund and Egypt: The International Politics of Structural Adjustment Reforms, Thesis for Master of Arts in Political Science, Department of Economics and Social Science, A.U.C., 1991, p. 170.

(١٥) R. Springborg, op. cit., p. 96.

(١٦) زينب عبد العظيم محمد، مرجع سابق، ص ص ١٤-١٥ .

جمال زايدة، مرحلة الاقتصادى ما بين المعونة الأمريكية وصندوق النقد الدولى، الأهرام الاقتصادى ١٩٨٩/٣/٢٧، ص ص ٢٦-٢٧ .

(١٧) زينب عبد العظيم محمد، مرجع سابق، ص ١٥١-١٥٢ .

(١٨) التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩١، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام (القاهرة: المركز، ١٩٩٢)، ص ص ٥٤٣-٥٤٤ .

(١٩) لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة انظر:

زينب عبد العظيم محمد، السياسة المصرية تجاه الولايات المتحدة ٨١-١٩٩١ (دراسة من منظور الاقتصاد السياسى) (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، ١٩٩٧، ٣٠-٤٢ .

(٢٠ L.M. Hassanin, op. cit., p. 200.

٢١) زينب عبد العظيم محمد، العلاقات الاقتصادية المصرية الأمريكية وانعكاساتها على سياسة مصر تجاه الولايات المتحدة، فى أحمد الرشيدى (محرر) مصر والقوى الكبرى فى النظام العالمى الجديد أعمال المؤتمر السنوى التاسع للبحوث السياسية (جامعة القاهرة:كلية الاقتصاد والعلوم السياسى، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٦)، ص ٧٤ .

(٢٢) بطرس غالى، «الدبلوماسية المصرية ١٩٩١»، السياسة الدولية، عدد ١٠٧ (يناير ١٩٩٢) ص ص ٢١-٢٢.

(٢٣) A. El Manhdy, op. cit., pp. 2-3.

(٢٤) النشرة الاقتصادية، البنك الأهلى المصرى، عدد ٤، المجلد ٤١، ١٩٩٦، ص ٣٣.

(٢٥) النشرة الاقتصادية، عدد ١، المجلد ٥٠، ١٩٩٧، ص ص ١٧، ١٨.

(٢٦) النشرة الاقتصادية، عدد ١، ٢، المجلد ٤٦، ١٩٩٣، ص ص ١٢، ٢٤.

(٢٧) النشرة الاقتصادية، عدد ١، المجلد ٥٠، ١٩٩٧، ص١٩.

(٢٨) المرجع السابق، ص ٣١-٣٣.

(٢٩) النشرة الاقتصادية، عدد ١، المجلد ٤٩، ١٩٩٦، ص ص ٤٧-٤٨.

(٣٠) النشرة الاقتصادية، عدد ٤، المجلد ٤٩، ١٩٩٦، ص ص ٣٢-٣٧.

(٣١) تقرير عن نشاط جمعية رجال الأعمال المصريين، جمعية رجال الأعمال المصريين، عام ١٩٩٥.

(٣٢) الأهرام، ٧ مايو ١٩٩٦.

(٣٣) محمد جمال إمام، «العلاقات بين النقابات والأحزاب السياسية»، اليسار، العدد السادس والسبعون، يونيو ١٩٩٦، ص ص ٣١-٣٢.

(٣٤) التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٦، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام (القاهر: المركز، ١٩٩٧)، ص ٢٧٧.

(٣٥) World Development Report, Washington D.C., World Bank, Different Issues.

(٣٦) النشرة الاقتصادية، عدد ٤، المجلد ٤٩، ١٩٩٦، ص ٣٢.

(٣٧) A.E. Mahdi, op. cit., pp. 20-21.

(٣٨) Ibid., pp. 22-23.

(٣٩) Ibid., p.6.

(٤٠) تقرير تقويم الأداء الاقتصادى خلال ١٥ عاما، وزارة التخطيط، ١٩٩٧.

(٤١) The Economist Intelligence Unite, Country Report: Egypt, Different Issues.

(٤٢) النشرة الاقتصادية، عدد ٤، المجلد ٤٩، ١٩٩٦، ص ٣٣.

(٤٣) The Economist Intelligence Unite, op. cit., Different Issues.

(٤٤) World Development Report, Different Issues.

(٤٥) Ibid, Different Is-

sues

(٤٦) Ilid Different Issues.

Human Development Report 1996 (Oxford: Oxford University Press, Different Issues.

(٤٧) منى مصطفى البرادعى، «تأثير سياسات الاصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى على التعليم والصحة فى مصر»، فى عالية المهدى (محرر) مرجع سابق، ص ١٧٢.

(٤٨) World Development Report, Different Issues.

(٤٩) A. El Mahdi, op. cit., pp. 10-11.

(٥٠) نجلاء الأهوانى، «مشكلة البطالة فى الاقتصاد المصرى: الجذور، الأبعاد، التوقعات»، فى علا أبو زيد (تحرير) القمة الاجتماعية: الأبعاد الدولية والاقليمية والمحلية (جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٦)، ص ص ٦٥-٦٧.

(٥١) Heba El-Laithy, Structural Adjustment and Poverty, Center for The Study of Developing Countries, May 1996, pp. 11-12.

(٥٢) أمنية حلمى، «انعكاس برنامج الإصلاح الاقتصادى على سوق العمل المصرى»، فى عالية المهدى، محرر، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٥٣) جلال عبد الله معوض فى «الإصلاح الاقتصادى فى مصر الآثار الاجتماعية والسياسية»، فى عالية المهدى، محرر، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٥٤) H. El-Laithy, op. cit., pp. 31-32.

(٥٥) لمزيد من التفاصيل حول ارتباط العنف السياسى بالأزمة المجتمعية فى مصر انظر مراجعة لمجموعة من الدراسات فى جلال عبد الله معوض، مرجع سابق، ص ص ٢١٦-٢١٩.

(٥٦) R. Springborg, op. cit., p. 95.

(٥٧) جلال عبد الله معوض، مرجع سابق، ص ص ٢٢١-٢٢٣.

(٥٨) Said El-Naggar, Politics and Economic Reform in Egypt, A Paper presented to the Ninteenth Annual Symposium Organized by the Center for Contemporary Arab Studies, Washington D.C., Georgetown University, April 1-8, 1994, pp. 15-18.

(٥٩) جلال عبد الله معوض، مرجع سابق، ص ص ٢٢٤-٢٢٥.

(٦٠) أحمد يوسف، «ميزان القوى السياسية»، فى إبراهيم حلمى عبد الرحمن (محرر)، الإصلاح الاقتصادى فى مصر والتطورات الدولية، كتاب الأهرام الاقتصادى، عدد ٢٣، سبتمبر ١٩٩١، ص ٧٨.

(٦٢) جلال عبد الله معوض، مرجع سابق، ص ٢٢١.

مركز الدراسات السياسية الاستراتيجية بالأهرام، التطور الديمقراطى فى عهد مبارك (القاهرة: المركز، ١١/١٠/١٩٩٤) ص ٨.

(٦٣) S. El Naggar, op. cit., p.3.

(٦٤) M. Posusney, "Labour - as an Obstacle to Privitization: The Case of Egypt", in T. Harik & D. Sullivan eds, Privitization and Liberalization in The Middle East (Bloomington: Indian University Press, 1992), p. 100-101.

(٦٥) J. Waterbury, Exposed to Innumerable Delusions..., op. cit., pp. 239-242, p. 259.

(٦٦) S. El-Naggar, op. cit., p.4.

(٦٧) Ibid., p.3-4.

(٦٨) تقرير عن نشاط جمعية رجال الأعمال المصريين، مرجع سابق، ص ٧٢.

الملحق الإحصائى

جدول (١)
قروض التكيف الأساسية لغانا (١٩٨٣ - ١٩٨٩)

صندوق النقد الدولى	السنة	الحجم (SDRM)
مساندة	١٩٨٤ - ٨٣	٢٣٨,٥٠
مساندة	١٩٨٦ - ٨٤	١٨٠,٠٠
مساندة	١٩٨٧ - ٨٦	٨١,٨٠
تسهيل الصندوق الممتد (EFF)	١٩٩٠ - ١٩٨٧	٢٤٥,٤٠
تسهيل التكيف الهيكلي (SAF)	١٩٩٠ - ١٩٨٧	١٠٩,٨٦
تسهيل التكيف الهيكلي المعزز (ESAF)	١٩٩٠ - ١٩٨٨	٣٦٨,١٠
الإجمالى	١٩٨٨ - ١٩٨٣	(SDR m) ١٢٠٤,٠٦
البنك الدولى		
الإجمالى	١٩٨٨ - ٨٣	٦٥٤,١٢ (مليون دولار امريكي)

المصدر:

Matthew Mortin, Negotiating Adjustment and External Finance : Ghana and Internatinal Community, 1982- 1989 in Ronald Rothchild (ed,) Ghana, the Political Economy of Recovery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991), P. 236

نقلا عن

IMF and world Bank Annual Report, 1983- 89.

جدول (٢)

الميزان التجارى والحساب الجارى لغانا ١٩٨٦ – ١٩٩٣

مليون دولار أمريكى

	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣
الصادرات	٧٧٣,٤	٨٢٦,٨	٨٨١,٠	٨٠٧,٢	٨٩١,٠	٩٩٧,٦	٩٨٦,٤	—
الواردات	٧٨٣	٩٧١	٩١٧	١٠٠٢	١١٩٩	١٣١٩	١٤٥٦,٧	—
الميزان التجارى	٦٠,٩	١٢٤,٧–	١١٢,٤–	١٩٥–	٣٠٨–	٣٢١,١–	٤٧٠,٣–	٦٤٣–
الحساب الجارى	٤٣,–	٩٦,٩–	٦٥,٨–	٩٩–	٢٢٩–	٢٥١,٧–	٣٧٦,١–	٥٤٥–

المصدر :

Africa Review, World of Information, Different Issues

جدول (٣)

العمر المتوقع عند الميلاد فى غانا

	١٩٨٤	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٣
العمر	٥٣	٥٥	٥٥	٥٧

المصدر :

World Development Report, Washington D.C, World Bank, sevral Issues

جدول (٤)
عدد وفيات الرضع لكل ألف مولود

١٩٨٠	١٩٨٤	١٩٨٩	١٩٩٤
١٠٠	٩٥	٨٤	٧٤

المصدر :
World Development Report, Washington D.C, World Bank, Several Issues

جدول (٥)
نسبة المقيدين بالتعليم الابتدائى والثانوى فى غانا
من الذكور والإناث كنسبة من المجموعة العمرية

	ذكـــور		إناث	
	١٩٨٠	١٩٩٣	١٩٨٠	١٩٩٣
تعليم ابتدائى	٨٩	٨٢	٧١	٧٠
تعليم ثانوى	٥١	٤٤	٣١	٢٨

المصدر :
World Development Report, Washington D.C, World Bank, Several Issues

جدول (٦)
نسبة معرفة القراءة والكتابة بين البالغين فى غانا

١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥
٥٤	٦٠,٣	٦٤

المصدر :

World Development Report, Washington D.C, World Bank, Several Issues

جدول (٧)
تعداد السكان في غانا (١٩٨٩ - ١٩٩٣)
مليون نسمة

٨٩	٩٠	٩١	٩٢	١٩٩٣
١٤,٦٠	١٥	١٥,٣٣	١٥,٠٢	١٦,٧

المصدر :

Africa Revwis, World of Information, 1996 Nineteenth Edition, P. 82.

بعض بيانات الحسابات القومية الشيلية: الناتج المحلي الحقيقي، نصيب الفرد منه، نصيب الفرد من الاستهلاك (١٩٧٠ - ١٩٨٩)

جدول رقم (٨)

	الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى بالبليون بيزو	نصيب الفرد من الناتج المحلى الحقيقى (بالألف بيزو)	نصيب الفرد من الاستهلاك بالألف بيزو
١٩٧٠	٢٨٣	٣٠,٣	٢٣,٤
١٩٧١	٣٠٨	٣١,٩	٢٥,٦
١٩٧٢	٣٠٥	٣٠,٩	٢٧,٠
١٩٧٣	٢٨٨	٢٨,٧	٢٤,٨
١٩٧٤	٢٩١	٢٨,٥	١٩,٩
١٩٧٥	٢٥٣	٢٤,٤	١٧,٤
١٩٧٦	٢٦٢	٢٤,٩	١٧,٢
١٩٧٧	٢٨٨	٢٧,٠	١٩,٦
١٩٧٨	٣١١	٢٨,٨	٢٠,٩
١٩٧٩	٣٣٧	٣٠,٧	٢١,٩
١٩٨٠	٣٦٣	٣٢,٦	٢٣,٠
١٩٨١	٣٨٤	٣٣,٩	٢٥,٠
١٩٨٢	٣٣٠	٢٩,١	٢٢,٠
١٩٨٣	٣٢٧	٢٧,٩	٢٠,٥
١٩٨٤	٣٤٨	٢٩,٢	٢٠,٥
١٩٨٥	٣٥٦	٢٩,٤	١٩,٩
١٩٨٦	٣٧٧	٣٠,٦	٢٠,٥
١٩٨٧	٣٩٨	٣١,٨	٢١,١
١٩٨٨	٤٢٨	٣٣,٥	٢٢,٨
١٩٨٩	٤٧٠	٣٦,٣	٢٤,٥

المصدر: Barbara Stallings and Philip Brock "The Political Economy of Economic Adjustment: Chile, 1973 - 90" in Robert H. Bates and Anno O. Kruger (eds), Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform (Oxford: Black Well, 1993) p. 92.

جدول رقم (٩)

الميزان التجارى لشيلى ١٩٧١ - ١٩٨٩ (مليون دولار)

	١٩٧١	١٩٧٥	١٩٧٧	١٩٧٩	١٩٨١	١٩٨٣	١٩٨٥	١٩٨٧	١٩٨٩
الصادرات	٩٦٢	١٥٥٢	٢١٩٠	٣٧٦٣	٣٩٣١	٣٨٣١	٣٨٠٤	٥٢٢٤	٨٠٨٠
الواردات	١١٦٦	١٣٣٨	٢٤١٤	٤٢١٨	٦٣٧٩	٢٨٤٥	٢٩٥٥	٣٩٩٤	٦٥٠٢
الميزان التجارى	٢٠٣-	٢١٤	٢٢٤-	٤٥٤-	٢٤٤٨-	٩٨٦	٨٤٩	١٢٣٠	١٥٧٨

المصدر:

Barbara Stallings and Philip Brock, "The Political Economy of Economic Adjustment: Chile, 1973 - 90" in Robert H. Bates and Anno O. Kruger (eds), Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform (Oxford: Black Well, 1993) p. 100.

نقلا عن:

Banco Central de Chile, Boletin Mensual (Several Issua).

الفصل الرابع

جدول رقم (١٠)

معدل نمو الناتج المحلى الحقيقى الإجمالى لمصر ٩١/ ٩٢ - ٩٦/ ١٩٩٧

	٩٢/٩١	٩٣/٩٢	٩٤/٩٣	٩٥/٩٤	٩٦/٩٥	٩٧/٩٦
معدل نمو الناتج المحلى الحقيقى الاجمالى	٠,٣	١,٥	٢,٩	٣,٢	٤,٢	٤,٥

المصدر:

النشرة الاقتصادية، البنك الأهلى، العدد الرابع، المجلد التاسع والاربعون، ١٩٩٦.

نقلاً عن IM Survey, 28 October, 1996.

جدول رقم (١١)

هيكل الانتاج المصرى (توزيع الناتج المحلى كنسبة مئوية)

الزراعة		الصناعة		الصناعة التحويلية		الخدمات	
١٩٨٨	١٩٩٣	١٩٨٨	١٩٩٣	١٩٨٨	١٩٩٣	١٩٨٨	١٩٩٣
٢١	١٨	٢٥	٢٢	١٤	١٦	٥٤	٦٠

المصدر:

World Development Report 1986, Washington D.C, World Bank, Several Issues.

جدول رقم (١٢)

الميزان التجارى لمصر ١٩٩٠ - ١٩٩٦

(بليون دولار)

	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦
صادرات	٣,٦٠	٣,٨٦	٣,٦٧	٣,٥٥	٤,٠٤	٤,٦٧	٤,٧٠
واردات	١٠,٣٠	٩,٨١	٨,٩٠	٩,٩٢	١٠,٠٠	١٢,٢٧	١٣,٦٨
ميزان التجارة	٦,٧-	٥,٩٥-	٥,٢٣-	٦,٣٧-	٥,٩٦-	٧,٦-	٨,٩٨-

المصدر: حسب بيانات ميزان التجارة من واقع بيانات الصادرات والواردات الواردة فى:

Country Report (Egypt) The Economist Intelligence Unite, United Kingdom, Different Issues.

فهرس الدراسة

الفصل الثالث : الإصلاح الاقتصادى فى شيلى

الفصل الرابع : الإصلاح الاقتصادى فى مصر

مطابع الأهـرام التجـارية - قليوب - مصر

هل يساهم صندوق النقد الدولي فى دفع عملية التنمية في دول الجنوب ، أم أنه يجعل استمرارها مستحيلا بالوصفة الواحدة التي يطرحها عليها والتي أدت فى أحيان كثيرة إلى إضعاف الاستقرار الاجتماعى والسياسى لهذه الدول ، ونشر مشاعر السخط بين مواطنيها ، مما يصبح عقبة إضافية على طريق مواصلة هذه التنمية .

تختلف الآراء كثيرا بالنسبة لهذه القضية ، فمن ناقد للصندوق لايرى جدوى فى الأخذ بنصائحه ، ومن مدافع عنه يرى أن تدخله لايحدث الا بدعوة من حكومات ضاقت أمامها سبل إصلاح اقتصادها ، كما أن الوضع الاقتصادى فيها كان يمكن ان يسوء بدرجة أكبر لو لم يتدخل الصندوق .

هذا هو الموضوع الذى يناقشه هذا الكتاب الذي كتبته د . زينب عبد العظيم ، المدرس بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، والذى جري إعداده فى إطار البرنامج البحثى الأول لمركز بحوث ودرسات الدول النامية .

ويبدأ الكتاب بطرح نظري لدور صندوق النقد الدولى فى عملية الاصلاح الاقتصادى فى الدول النامية ، ثم يقارن تجربتين للأخذ بنصائح الصندوق في غانا في أفريقيا وشيلى في أمريكا اللاتينية ، وذلك قبل أن يناقش بالتفصيل سياسة الإصلاح الاقتصادى في مصر ، ويختتم بطرح التوصيات التى تقترحها المؤلفة لضمان النجاح فى تحقيق الإصلاح الاقتصادى على نحو يلقى أكبر قدر من تأييد المواطنين .